



Flyktingar och asyl

Göran Melander

Rund 1972

Norstedts



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Flyktingar och asyl

Akademisk avhandling

som med tillstånd av
juridiska fakul-
teten i Lund för
vinnande av juris dok-
torsexamen framställs
till offentlig granskning
å Carolinasalen freda-
gen den 28 april 1972
kl 10

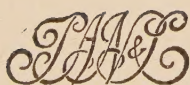
Av Göran Melander

jur. lic., Ld

Flyktingar och asyl
Göran Melander

Flyktingar och asyl

av Göran Melander



P A Norstedt & Söners förlag
Stockholm



ISBN 91-1-720031-8

© P. A. Norstedt & Söners Förlag 1972

Kungl. Boktryckeriet P A Norstedt & Söner.
Stockholm 1972 (717175)

Till Ulla

Förord

Professor Håkan Strömberg har varit min handledare under avhandlingsarbetet. Till honom vill jag framföra ett varmt tack för de värdefulla synpunkter och den kritik som han därvid framfört.

Professor Lennart Pålsson har granskat och med mig diskuterat delar av manuskriptet till avhandlingen. Jag är honom synnerligen tacksam för de råd med vilka han bistått.

För mitt forskningsarbete har jag insamlat material vid FN:s flyktingkommissariat i Genève och Statens invandrarverk. Kommissariatets och verkets tjänstemän har på olika sätt underlättat mitt arbete.

För avhandlingsarbetet har jag beviljats stipendier och anslag av Juridiska fakulteten i Lund, Statens råd för samhällsforskning och Nordiska samarbetskommittén för internationell politik, inkl. konflikt- och fredsforskning.

Min hustru, fil. lic. Ulla Melander, har granskat manuskriptet och hjälpt mig vid korrekturläsningen.

Sammanfattningen har översatts till engelska av fru Eleonore Zettersten.

Vid korrekturläsningen har jag haft hjälp av fil. dr Anna Christina Meurling och amanuensen Bo Benell.

Till dem som sålunda på olika sätt underlättat mitt arbete vill jag rikta ett hjärtligt tack.

Lund i februari 1972

Göran Melander

Kapitel 1.

Inledning

1.1. Ämnets avgränsning och disposition

1. Flyktingar har funnits i alla tider, men aldrig har mänskligheten fått uppleva flyktingproblem av sådan omfattning som under 1900-talet. I den ryska revolutionens spår följde miljoners flyktingar; i Turkiet förföljdes under 1900-talets första decennier armenier, assyrier och vissa andra folkgrupper; Hitlers makttillträde innebar inledningen till en konsekvent genomförd förföljelse i Tyskland av judar och politiska motståndare; efter andra världskriget har miljoners östeuropéer sökt fristad i väst; under 1960-talet har de nya staterna i Afrika drabbats av flyktingproblem av stora mått; 1970-talet har inletts med att miljoners människor tvingats lämna sina hem i Öst-pakistan och fly till Indien.

2. Att bistå flyktingar innebär att ge dem möjligheter att bygga upp en ny existens. Flyktingproblemet är därför ett juridiskt, ekonomiskt och socialt problem.

Den juridiska sidan av problemet innebär bl. a. att bereda flyktingar ett visst rättsskydd. En flykting står i ett motsatsförhållande till sitt hemland, och han kan inte påräkna det skydd, som normalt tillkommer en stats medborgare. Inom statssamfundet har man sökt tillgodose detta rättsskyddsintresse dels genom nationell lagstiftning, dels genom internationella överenskommelser rörande flyktingars rättsliga ställning.

3. I föreliggande arbete behandlas några av de rättsliga frågor, som är förbundna med flyktingproblemen, nämligen, vilket framgår av arbetets titel, frågor om flyktingar och asyl. Vissa andra förhållanden, som har att göra med flyktingars rättsliga ställning, exempelvis hur en flyktings personalstatut skall bestämmas, lämnas utanför.

Frågor om flyktingar och asyl kommer att belysas ur nationella och internationella aspekter — i vad avser nationell rätt med tyngdpunkt på svensk rätt. Arbetet omfattar en undersökning av svenska regler rörande flyktingbegreppet och flyktingars rätt till asyl och därmed sammanhängande frågor, hur dessa regler fungerat i praktiken, samt i vilken utsträckning svensk lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden på detta område. Endast i undantagsfall beröres utländsk, nationell rätt.

4. I detta inledningskapitel ges en preliminär definition av begreppet flykting och förklaras vissa uttryck, som är av betydelse för den fortsatta framställningen. Här redogöres för de rättskällor — internationella och nationella — som kommer till användning. Slutligen lämnas en redovisning för det material, som utnyttjats för undersökningen.

Det första problem, som man måste ta ställning till, är att fastställa vem som är flykting. Denna fråga behandlas närmare i kapitel 2.

Kapitlen 3—6 ägnas åt frågor, som har att göra med flyktingars rättsliga ställning. I kapitel 3 diskuteras flyktingars rätt till asyl. Ett spörsmål, som har samband med denna fråga, är huruvida ett påstående om politiskt flyktingskap skall beaktas vid bedömande av om en utlänning skall tillåtas vistas i Sverige. Detta spörsmål behandlas i kapitel 4.

Ett gammalt problem i samband med all flyktinghjälp är att för flyktingar utfärda en legitimationshandling eller en resehandling, som ger dem möjlighet att resa utrikes. Denna fråga behandlas i kapitel 5. Tyngdpunkten kommer här att läggas på den rättsliga betydelsen av att en person tilldelas en sådan handling.

Ett väsentligt element i all flyktingpolitik är, att flyktingar skall åtnjuta skydd mot att återsändas till ett land, där de riskerar att drabbas av åtgärder, för vars skull de flytt. Under speciella omständigheter anses det likväl tillåtet att återsända en flykting till sådant land. Man brukar säga, att flyktingen förverkat sin rätt till asyl. Detta förhållande behandlas i kapitel 6.

Allt arbete till förmån för flyktingar går ytterst ut på att dessa inte under en längre tid skall tvingas leva som flyktingar. En persons ställning som flykting bör på något sätt bringas att upphöra. I kapitel 7 diskuteras frågor om upphörande av flyktingskap.

1.2. Terminologi

5. I dagligt tal menar man med ordet "flykting" någon som har tvingats överge sitt hem, en person som blivit hemlös på grund av händelser, över vilka han eller hon inte har något inflytande. Den, som tvingats lämna sitt hem efter en naturkatastrof eller under ett krig anses som flykting liksom den, som lämnat sitt hemland, därför att han riskerar sitt liv eller sin frihet, eller därför att han där utsättes för en diskriminerande behandling.

6. När man talar om flyktingar i juridisk betydelse, måste man in-

föra vissa begränsningar. Först och främst brukar sägas, att en flykting skall vara i avsaknad av eller vägra att begagna sig av sitt hemlands skydd. Nu är avsaknad av skydd även ett kriterium på statslöshet, medan en flykting formellt kan ha ett medborgarskap. I doktrinen har man därför sökt göra en skillnad mellan *de jure* statslösa och *de facto* statslösa (kvasistatslösa).¹ De senare skulle stå i sådant utpräglat motsatsförhållande till sitt hemland, att de i praktiken saknade sitt hemlands skydd.

Mot denna terminologi har kritik framförts. Eftersom statslöshet eller snarare dess motsats medborgarskap uteslutande är en juridisk bestämning, har det sagts vara mera tillfredsställande att tala om personer, som är i avsaknad av skydd (*unprotected persons*), och dessa skulle i sin tur utgöras av *de jure* oskyddade, dvs. statslösa, samt *de facto* oskyddade, dvs. flyktingar. Inom den förra kategorien skulle också kunna finnas flyktingar.²

Ett andra kriterium på en flykting är, att han skall befinna sig utanför det land, i vilket han är medborgare, eller i fråga om statslös person det land, där han haft sin vanliga vistelseort. Det finns emellertid exempel på att personer befunnit sig i sitt hemland men trots detta jämförts med "internationella" flyktingar (s. k. *nationella* flyktingar). Som regel har det varit fråga om personer, vilka en gång lämnat sitt hemland och ansetts som flyktingar, och som därefter repatrierats. Den uppfattningen har också framförts, att oskyddade personer skall anses som flyktingar, trots att de fortfarande befinner sig i sitt hemland och aldrig haft möjlighet att lämna detta.³ En nationell flykting betraktas dock vanligtvis inte som flykting i juridisk bemärkelse. Fortfarande upprätthålles i allmänhet kravet, att han skall befinna sig utanför sitt hemland.

Ett tredje kriterium är, att han har skäl att vägra att återvända till sitt hemland, på grund av att han där utsatts för eller riskerar att utsättas för förföljelse. I nyare konventioner och lagstiftning kräves, att denna förföljelse skall grundas på hans ras, religion eller politiska uppfattning.

En flykting kan således definieras som en person, som inte åtnjuter eller inte önskar komma i åtnjutande av sitt hemlands skydd, och som befinner sig utanför sitt hemland, därför att han där riskerar förföljelse på grund av sin ras, religion eller politiska uppfattning.

¹ *Study of Statelessness*, s. 8.

² *Weis*, BYIL 1953, s. 480.

³ *Ermacora*, Nansen Symposium 1971.

7. Innebörden av uttrycken *asyl*, *asylrätt* och *rätt till asyl* är av grundläggande betydelse.

I modern doktrin användes ordet *asyl* i något skiftande meningar. Stundom innebär det detsamma som *fristad*. I begreppet ligger då i allmänhet, att flyktingen tillåtes vistas och bosätta sig i ett annat land än hemlandet. Ofta användes ordet i en mera inskränkt betydelse, genom att man sätter likhetstecken mellan *asyl* och *asyl (skydd) mot förföljelse*. Asyl kommer då endast att innebära, att flyktingen åtnjuter ett skydd mot att bli sänd till ett land, i vilket han riskerar förföljelse.

Ordet *asyl* förekommer inte i svenskt lagspråk. Här begagnas i stället uttrycket *fristad*.

Med *asylrätt (right of asylum)* brukar man mena den rätt, som tillkommer en stat att bevilja en flykting asyl, utan att detta kan anses som en ovänlig handling gentemot utlänningens hemland. Detta är åtminstone den traditionella, folkrättsliga innebörden av *asylrätten*.⁴ Huruvida termen fortfarande endast har denna betydelse lämnas därhän.

Internrättsligt finns exempel på att en flykting garanteras en positiv rätt till asyl. Han har ett rättsligt anspråk på att vistas i ett annat land än sitt hemland.⁵ Denna individen tillkommande rätt brukar benämnas *rätt till asyl (right to asylum)*.

Med *asylland* avses det land, som beviljar en flykting asyl, eller som tillåter att han vistas och bosätter sig där. Man brukar i doktrinen skilja mellan det första respektive det andra asyllandet. Med det första avses det land, till vilket utlänningen först kommer efter flykten från hemlandet eller det land, där han först söker asyl. Med det andra asyllandet menas det land, i vilket utlänningen tillåtes att bosätta sig efter flykten, om detta sker i ett annat land än det första asyllandet. Ofta äger detta rum i form av s. k. *kollektiv överföring* av flyktingar. Till det andra asyllandet sker i allmänhet inresan legalt, sedan flyktingen sökt och erhållit tillstånd att inresa och bosätta sig där.

Ytterligare ett par uttryck, som främst har betydelse för svensk praxis rörande flyktingars rättsliga ställning, kommer att definieras i samband med redogörelsen för svensk lagstiftning. (Se nedan nr 38—39.)

⁴ Se bl. a. *Eek*, Om främlingskap, s. 128 f, *Lauterpacht*, International Law and Human Rights, s. 345, *Morgenstern*, BYIL 1949, s. 351 ff, *Schnyder*, Recueil 1965, s. 379, *Gihl*, Huvuddragen av den allmänna folkrätten, s. 226.

⁵ En uppräknig av internrättsliga stadganden med denna innebörd finns hos *Weis*, IJIL 1966, s. 180 n. 30.

1.3. Rättskällorna

1.3.1. Internationella överenskommelser

8. När den första stora strömmen av flyktingar kom efter den ryska revolutionen 1917, var ett internationellt samarbete nödvändigt för att lösa de problem, som uppstod. Inom ramen för Nationernas Förbund inrättades 1921 *The High Commission for Refugees* (NF:s flyktingkommissariat),⁶ som hade till uppgift att samordna det materiella bistånd, som erbjöds av stater och frivilliga organisationer, och att bereda flyktingarna politiskt och rättsligt skydd.

9. Flyktingkommissariatet konfronterades omedelbart med ett problem av juridisk karaktär. Flyktingarna saknade i allmänhet pass eller annan resehandling, och härigenom var det praktiskt taget omöjligt för dem att resa utrikes. Dessutom försvårades deras möjligheter att lämna det land, till vilket de först flytt, för att finna en varaktig fristad i ett annat land. Det fåtal stater, som först tagit emot flyktingarna, kunde inte ensamma sörja för samtliga flyktingar. Dessa kunde emellertid inte utan pass lämna sitt första asylland.

För att komma till rätta med detta missförhållande antogs den 5 juli 1922 en *Överenskommelse angående utfärdande av identitetscertifikat för ryska flyktingar*.⁷ Denna utsträcktes 1924 till att gälla även för armeniska flyktingar.⁸

Innebörden av denna överenskommelse var att fördragsslutande stater förband sig att utfärda identitetshandlingar, s. k. *Nansen-pass*, (uppkallade efter den förste flyktingkommissarien, Fridtjof Nansen). I ett sådant kunde man göra anteckningar om visa etc., och härigenom möjliggjorde man för flyktingarna att resa till ett annat land. Det angavs uttryckligen i Nansen-passet, att detta inte i något avseende innebar en rätt för flyktingen att återvända till den stat, som utfärdat passet, med mindre än att han eller hon erhållit sådant tillstånd. I viss utsträckning hindrades fortfarande emigration till andra stater. Många länder var i och för sig villiga att mottaga flyktingar, men måste — enligt sin interna immigrationslagstiftning — ha möjlighet att återsända icke önskvärda utlänningar.⁹ Genom en *Överenskommelse den 12 maj 1926 angående utfärdandet av identitetscertifikat till ryska och armeniska flyktingar*¹⁰ ändrades denna situation. Enligt 1922 och 1924 års överenskommelser var rätten att återvända

⁶ Minutes of the 13th session of the League of Nations Council, s. 53.

⁷ LoNTS Vol. XIII, No. 355.

⁸ Minutes of the 26th session of the League of Nations Council, s. 1349.

⁹ Holborn, AJIL 1938, s. 685. IGCRC Preparatory Documents, s. 22.

¹⁰ LoNTS Vol. LXXXIX, No. 2004.

till den stat, som utfärdat identitetscertifikatet, utformad som en undantagsbestämmelse. Enligt 1926 års överenskommelse skulle fördragsslutande stater generellt medge tillstånd till återresa. Endast i undantagsfall (*in special cases*) skulle detta vägras.

Sverige anslöt sig till 1922 års överenskommelse¹¹ men inte till 1924 och 1926 års överenskommelser.¹²

Den 28 oktober 1933 antogs i Genève en *Konvention rörande flyktingars internationella ställning*.¹³ Konventionen, som endast var tillämplig i fråga om ryska samt armeniska och assyriska flyktingar och flyktingar av med dessa närbesläktad ras, tillträdades aldrig av Sverige.

Beträffande flyktingar, som kom från Tyskland, träffades en provisorisk överenskommelse den 4 juli 1936.¹⁴ Denna följdes av en mer detaljerad *Konvention rörande flyktingar från Tyskland*, som antogs den 10 februari 1938.¹⁵ Ett tilläggsprotokoll av den 14 september 1939 utsträckte konventionens tillämplighetsområde till flyktingar från Österrike.¹⁶ Inte någon av dessa traktater tillträdades av Sverige.

Gemensamt för mellankrigstidens överenskommelser var, att de endast tog sikte på flyktingar av viss nationalitet eller visst ursprung.

Efter andra världskriget träffades i London den 15 oktober 1946 en *Överenskommelse angående utställande av resedokument för flyktingar*.¹⁷ Överenskommelsen, som kan sägas ha tagit sikte på efterkrigstidens flyktingar, tillträdades av Sverige.¹⁸

10. Bortsett från 1946 års London-överenskommelse fanns under åren närmast efter andra världskrigets slut inte någon multilateral

¹¹ SÖ 1924: 33.

¹² Genom KK 18 februari 1927 (nr 43) angående utfärdande av identitetscertifikat för vissa personer av rysk härkomst i Sverige förordnades, att Nansen-pass skulle utfärdas till ryska (men inte armeniska) flyktingar. Texten till denna kungörelse översändes av svenska utrikesdepartementet till dåvarande flyktingkommissariatet den 12 april 1927 och registrerades av Internationella arbetsorganisationen (ILO), som vid denna tid var ansvarig för det legala biståndet för flyktingar, den 20 april 1927 (ILO file Rr 401/001/12 jacket 1, in League of Nations Archives: box C.1435).

På grundval av denna registrering upptogs Sverige på den förteckning över stater, som var anslutna till 1926 års överenskommelse, och som årligen utarbeteades inom Nationernas Förbund. (LoN Doc. A.6(a) 1929. Annex, September 2nd, 1929. Jfr. LoNOJ, Special Supplement No. 193.)

Någon folkrättslig förpliktelse för Sverige att tillämpa 1926 års överenskommelse torde emellertid inte härigenom ha uppkommit.

¹³ LoNTS Vol. CLIX, No. 3663.

¹⁴ LoNTS Vol. CLXXI, No. 3952.

¹⁵ LoNTS Vol. CXCII, No. 4461.

¹⁶ LoNTS Vol. CXCVIII, No. 4634.

¹⁷ UNTS Vol. 11, s. 73.

¹⁸ SÖ 1950: 103.

traktat, som reglerade de då aktuella flyktingarnas rättsliga ställning. De två konventionerna från 1933 och 1938 var visserligen fortfarande ikraft, men då dessa enbart avsåg mellankrigstidens flyktingar, svarade de inte på något sätt mot den reella flyktingsituationen. Svaret för den internationella flyktinghjälpen vid denna tid åvilade den år 1946 bildade Internationella Flyktingorganisationen (*International Refugee Organization, IRO*).¹⁹

Redan 1947 hade FN:s kommission för de mänskliga rättigheterna antagit en resolution, i vilken den rekommenderade, att frågan om den rättsliga ställningen för personer, som inte åtnjöt något lands skydd, snarast möjligt blev föremål för överväganden.²⁰ I augusti 1949 beslöt ekonomiska och sociala rådet (ECOSOC) att tillsätta en *Ad Hoc Committee* med uppdrag att undersöka, om det var önskvärt att utarbeta en konvention, som tog sikte på flyktingars och statslösas rättsliga ställning. Om kommittén fann att ett sådant behov förelåg, skulle den utarbeta ett förslag till en konvention.²¹ Ungefär samtidigt beslöt FN:s generalförsamling att ersätta IRO med ett nytt flyktingorgan, FN:s flyktingkommissariat (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*),²² vars verksamhet tog sin början den 1 januari 1951.

11. Den av ECOSOC tillsatta kommittén fann, att det var nödvändigt med en ny internationell överenskommelse, som reglerade bl. a. flyktingarnas rättsskydd. Kommitténs överväganden och förslag resulterade i att *Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning* kunde antagas vid en diplomatisk konferens i Genève den 28 juli 1951.²³

12. Bestämmelserna i 1951 års flyktingkonvention har influerats av föreskrifter i 1933 och 1938 års konventioner.

13. Definitionen av termen "flykting" i artikel 1 har erhållit en avsevärt vidare utformning än i tidigare överenskommelser, genom att nationalitetsbegränsningen har försvunnit. Samtidigt är den mera inskränkt, genom att ett krav på risk för förföljelse i hemlandet tillagts. Konventionens flyktingbegrepp inskränkes också genom att de händelser, som är orsak till förföljelsen, skall ha ägt rum före den 1 januari 1951 samt genom att fördragsslutande stat har möjlighet att geografiskt begränsa dessa händelser till Europa. Definitionen av be-

¹⁹ UNTS Vol. 18, s. 3.

²⁰ Official Records of the ECOSOC, Third Year, 6th session, Supplement No. 1, s. 14.

²¹ ECOSOC Res. 248 B (IX) den 8 augusti 1949.

²² GA Res 319 (IV) den 3 december 1949.

²³ UNTS Vol. 189, s. 137.

greppet "flykting" i 1951 års konvention har utarbetats i nära anslutning till statuterna för FN:s flyktingkommissariat.²⁴

Enligt artikel 2 av flyktingkonventionen föreligger en allmän skyldighet för en flykting att rätta sig efter lagar och förordningar i vistelselandet. De fördragsslutande staterna förbinder sig enligt artikel 3 att tillämpa konventionen utan åtskillnad med hänsyn till ras, religion eller ursprungsland (*country of origin*). I artikel 4 finns bestämmelser om religionsfrihet och i artikel 5 föreskrives, att konventionen inte medför någon inskränkning i de rättigheter och förmåner, som beviljats en flykting oberoende av konventionen. Enligt artikel 9 har fördragsslutande stat möjlighet att i krigstid eller under allvarliga och utomordentliga förhållanden vidtaga åtgärder av provisorisk natur, som staten anser vara nödvändiga för den nationella säkerheten. Artikel 11 innehåller en särskild bestämmelse om flyktingar, som är sjömän.²⁵

I de följande artiklarna garanteras flyktingar vissa rättigheter. Enligt artikel 12, som behandlar flyktingars personrättsliga ställning, skall domicilprincipen gälla vid bestämmande av personalstatutet. Subsidiärt skall lagen i det land, där flyktingen har sin vistelseort (*country of residence*) gälla. Artikel 13 innehåller en bestämmelse om förvärv av äganderätt och andra rättigheter till lös och fast egendom, och artikel 14 behandlar konstnärlig och industriell äganderätt. Om föreningsrätt stadgas i artikel 15, medan artikel 16 behandlar flyktingars rätt att föra talan inför domstol.

Vad gäller möjligheterna till förvärvsarbete stadgas om rätt till lönad anställning i artikel 17, om rätt till näringsutövning i artikel 18 samt om rätt att utöva fria yrken i artikel 19.

Bland de sociala förmåner, som behandlas i konventionen, kan nämnas rätt till utbildning i artikel 22 samt flyktingars förhållande till arbetslagstiftning och socialförsäkring i artikel 24.

Enligt artikel 27 skall fördragsslutande stat utfärda identitetshandling till flykting, som befinner sig inom statsterritoriet, och enligt artikel 28 skall resedokument (s. k. konventionspass) utfärdas för flyk-

²⁴ GA Res 428 (V) den 14 december 1950. Den enda skillnaden av betydelse är, att definitionen av begreppet "flykting" i statuterna för flyktingkommissariatet inte innehåller någon tidsgräns eller någon geografisk begränsning. Flyktingkommissariatet skulle därför — har det sagts — inte bara kunna bistå existerande utan även framtida grupper av flyktingar. (*Weis*, HRJ 1968, s. 247.)

²⁵ Mer detaljerade bestämmelser om sådana flyktingar finns i 1957 års *Överenskommelse angående flyktingar som äro sjömän* (UNTS Vol. 506, s. 125; SÖ 1959:16).

ting, som lovligen befinner sig inom statsområdet. Av tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kan resedokument vägras. I fråga om dessa skall bestämmelserna i den till konventionen fogade bilagan äga tillämpning.

Enligt artikel 31 får fördragsslutande stat inte bestraffa en flykting för olovlig inresa eller olovligt uppehåll, om han anlant direkt från ett område, där han riskerar förföljelse. Man får inte heller ålägga flykting andra inskränkningar i hans rörelsefrihet än sådana, som är nödvändiga. Artikel 32 innehåller bestämmelser om utvisning (*expulsion*). En flykting, som lovligen uppehåller sig i fördragsslutande stat, får endast utvisas av skäl, som hänför sig till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Innan utvisning verkställs skall flyktingen beviljas skäligt rådrum, för att han skall ha möjlighet att söka erhålla tillstånd att inresa till annat land. Artikel 33 innehåller bestämmelser om förbud att avlägsna eller återsända en flykting till ett land, i vilket han riskerar förföljelse. Enligt artikel 34 skall fördragsslutande stat i största möjliga utsträckning underlätta för flyktingarna att naturaliseras. I artiklarna 35 och 36 föreskrives om skyldighet att i vissa hänseenden samarbeta med Förenta Nationerna och särskilt med FN:s flyktingkommissariat.

I artikel 37 behandlas frågan om flyktingkonventionens förhållande till tidigare konventioner. Bestämmelsen innebär i princip att tidigare konventioner och överenskommelser upphör att gälla.²⁶

De föreskrifter, som ges i konventionsbilagan rörande resedokument, är i stort sett identiska med bestämmelserna i 1946 års Londonöverenskommelse. Enligt bilagans § 5 skall ett resedokument ha en giltighetstid av ett eller två år. I 6 § 1 mom. föreskrives, att förnyande eller förlängning av dokumentets giltighetstid tillkommer den myndighet, som utfärdat resedokumentet, så länge flyktingen inte lovligen bosatt sig på främmande makts territorium och så länge han lovligen uppehåller sig inom sagda myndighetsområde. Enligt § 11 skall ansvaret för utfärdande av nytt resedokument, när flyktingen bytt vistelseort och lovligen bosatt sig inom annan stats område, i överensstämmelse med stadgandena och förutsättningarna i artikel 28, åvila vederbörande myndighet inom den andra statens område. Resedokumentet skall enligt § 13 innehålla en återreseklausul.

14. Den 1 januari 1972 hade 61 stater ratificerat eller anslutit sig till 1951 års flyktingkonvention,²⁷ däribland Sverige.²⁸

²⁶ Jfr Vienna Convention on the Law of Treaties, Art 59.

²⁷ Multilateral Treaties, s. 89.

²⁸ SÖ 1954: 55.

15. Mot konventionen anförde Sverige i samband med ratifikationen en allmän reservation av innebörd, att tillämpningen av konventionens bestämmelser om att flykting skall tillerkännas den förmånligaste behandling, som tillkommer främmande lands medborgare, inte skall röna inverkan av att särskilda förmåner tillerkänts eller kan komma att tillerkännas medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge eller något av dessa länder. Vidare anfördes förbehåll mot vissa artiklar i konventionen, nämligen artikel 7 § 2 (undantag från villkor om ömsesidighet), artikel 8 (befrielse från undantagsåtgärder), artikel 12 § 1 (personrättslig ställning), artikel 14 (konstnärlig och industriell äganderätt), artikel 17 § 2 (lönad anställning), artikel 24 § 1 b), §§ 2 och 3 (arbetslagstiftning och socialförsäkring) samt artikel 25 (bistånd av förvaltningsmyndigheterna).

Förbehållet mot artikel 14 har sedermera återkallats,²⁹ och sedan Kungl. Maj:t den 28 november 1969 utfärdat en ny *Lag om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar*, har reservationen mot artikel 7 § 2 kunnat återtäta.³⁰

16. Några år efter det att flyktingkonventionen trätt i kraft uppkom helt nya flyktingproblem, på vilka konventionen inte kunde tillämpas. På grund av datumgränsen kunde de nya flyktingarna inte erhålla ställning som konventionsflyktingar. För att avhjälpa denna brist anordnades 1965 ett "Colloquium on the Legal Aspects of Refugee Problems with particular reference to the 1951 Convention and the Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees". Colloquiet antog en "rapport",³¹ ställd till flyktingkommissarien, i vilken man framhöll, att det var väsentligt att även flyktingar, som på grund av datumgränsen inte kunde inrymmas inom flyktingkonventionen, garanterades samma förmåner, och att detta borde ske inom ramen för en internationell överenskommelse. En resolution eller en rekommendation var inte tillräcklig för detta ändamål, utan det måste — enligt vad som framhölls i rapporten — bli fråga om en juridiskt bindande traktat.³² Ett förslag till en sådan överenskommelse — ett protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning — utarbetades av Colloquiet.

Detta förslag utsändes av flyktingkommissarien till de stater, som anslutit sig till flyktingkonventionen med hemställan om yttrande i frågan. Reaktionen var odelat positiv, och förslaget kunde efter vissa

²⁹ SÖ 1961: 33.

³⁰ KPr 1969: 109 s. 5.

³¹ UN Doc. A/AC.96/INF.40. Report of the Colloquium on Legal Aspects of Refugee problems held in Bellagio 21—28 April 1965.

³² UN Doc. A/AC.96/INF. 40 s. 2.

smärre omarbetningar antagas av flyktingkommissariatets *Executive Committee* vid dess session i oktober 1966,³³ och via ekonomiska och sociala rådet översändas till generalförsamlingen. Denna beslöt i december samma år att uppdra åt FN:s generalsekreterare att låta öppna protokollet för anslutning,³⁴ vilket skedde den 31 januari 1967.

17. 1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning³⁵ kan tillträdas dels av stater, som är parter till 1951 års flyktingkonvention, dels av varje annan stat, som är medlem av FN eller något av dess fackorgan, dels av stater, som inbjudits av generalförsamlingen att ansluta sig till protokollet (artikel V). Överenskommelsen kan sägas fylla en dubbel funktion. Den innebär å ena sidan en ändring av 1951 års flyktingkonvention i förhållandet mellan konventionsstaterna. Å andra sidan utgör protokollet en helt fristående traktat, eftersom det är möjligt för stater, som inte är bundna av konventionen, att ansluta sig till protokollet.³⁶

18. Den första artikeln av protokollet föreskriver, att stat, som ansluter sig till detta, förbinder sig att tillämpa flyktingkonventionens artiklar 2—34. Som flykting skall enligt protokollet anses den, som är flykting enligt de förutsättningar, som anges i artikel 1 av konventionen med den skillnaden, att datumgränsen inte skall äga tillämpning. Protokollet skall gälla utan möjlighet till geografisk begränsning beträffande de händelser, som är orsak till förföljelsen. I detta avseende medges undantag för de länder, som tidigare tillträtt flyktingkonventionen, och som härvid begränsat dessa händelser till Europa.

De följande artiklarna av protokollet (II—XI) motsvarar konventionens slutbestämmelser och har avfattats på ett sätt, som med ett undantag överensstämmer med konventionens föreskrifter. Undantaget avser den artikel, som reglerar möjligheterna att avge reservationer (artikel 42 respektive artikel VII). Såväl flyktingkonventionen som protokollet föreskriver, att tvister rörande tolkningen eller tillämpningen av överenskommelsen skall avgöras av internationella domstolen, om endera av de tvistande parterna begär detta (artikel 38 respektive artikel IV). Enligt konventionen får fördragsslutande stat inte anföra någon reservation mot denna föreskrift, men detta är möjligt enligt protokollet.

Uppenbarligen har bestämmelsen i konventionens artikel 38 om internationella domstolens obligatoriska kompetens i tvister föranlett,

³³ UN Doc. A/AC.96/352 s. 10.

³⁴ GA Res 2198 (XXI) den 16 december 1966.

³⁵ UNTS Vol. 606, s. 258.

³⁶ *Weis*, BYIL 1967, s. 50.

att några stater inte ansett sig kunna ansluta sig till konventionen.^{37 38}

19. Den 1 januari 1972 hade 49 stater anslutit sig till protokollet,³⁹ däribland Sverige.⁴⁰

20. Om den svenska anslutningen till 1967 års protokoll är att säga, att denna ägt rum utan avgivande av några reservationer. Som tidigare framhållits fyller protokollet en dubbel funktion: det kan sägas vara en ändring av 1951 års flyktingkonvention, men det är samtidigt en ny, fristående traktat. Genom att inte anföra reservationer mot protokollet, motsvarande dem som avgivits gentemot konventionen, kan ifrågasättas, om inte Sverige numera är bundet av bestämmelserna i konventionens artiklar 2—34, utan några förbehåll. I vilket fall torde detta gälla i förhållande till de stater, som enbart är bundna av protokollet (Swaziland och USA). För att gardera sig mot misstolkning borde man vid anslutningen ha fogat en reservation med innehåll, att gällande förbehåll mot 1951 års flyktingkonvention även ägde tillämpning i förhållande till protokollet.⁴¹

21. Utöver 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll finns andra internationella överenskommelser, som har betydelse för flyktingars rättsliga ställning. Här skall endast två av dessa omnämnas.

Genom 1951 års flyktingkonvention har flyktingar, som inryms under definitionen i artikel 1, garanterats vissa rättigheter i konventionsstaterna. Men flyktingkonventionen omfattar endast sådana statslösa, som samtidigt är flyktingar. För att tillgodose övriga statslösas rättsskydd antogs den 28 september 1954 i New York *Konventionen om statslösas rättsliga ställning*.⁴²

Enligt Europarådets *Överenskommelse den 20 april 1959 om avskaffande av viseringstvång för flyktingar*⁴³ är flyktingar, på villkor som anges i överenskommelsen och under förutsättning av ömsesidighet, befriade från viseringstvång för inresa i eller utresa från fördragslutande stats territorium. Som villkor gäller bl. a., att vederbörande flykting innehar giltigt resedokument, som är utfärdat i enlighet med

³⁷ UN Doc. A/AC.96/INF.40 s. 4. Jfr *Weis*, BYIL 1967, s. 43.

³⁸ Två stater, Swaziland och USA, har enbart anslutit sig till protokollet. Reservation mot artikel IV har anförts av Botswana, Ghana och Tanzania.

³⁹ Multilateral Treaties, s. 109.

⁴⁰ SÖ 1967: 45.

⁴¹ Finland har vid sin anslutning till protokollet fogat en reservation av följande lydelse: "The Government of Finland has acceded to the Protocol subject to reservations concerning the application of the Convention Relating to the Status of Refugees in accordance with Article I of the Protocol." UN Doc. MHCR/155/69, s. 33.

⁴² KPr 1964: 70, SÖ 1965: 54.

⁴³ ETS No. 31; SÖ 1960: 75.

bestämmelserna i 1951 års flyktingkonvention eller 1946 års London-överenskommelse.

1.3.2. Juridiskt icke bindande deklamationer

22. Artikel 14 av Förenta Nationernas *Allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*⁴⁴ har följande lydelse:

1. Envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse.

2. Denna rätt må icke åberopas vid laga åtgärder, reellt grundade på icke politiska brott eller på handlingar, som strida mot Förenta Nationernas ändamål och grundsatser.

Som framgår av texten innebär detta stadgande inte någon rätt för den enskilde att erhålla asyl. Han medges bara en rätt att söka och åtnjuta asyl. Det enda som kan utläsas ur stadgandet är, att den omständigheten, att en stat beviljar en person asyl, inte kan anses som en ovänlig handling gentemot annan stat. Det kan ifrågasättas, om en bestämmelse med denna begränsade innebörd har något att göra i en deklamation om mänskliga rättigheter. Artikel 14 av rättighetsförklaringen har också starkt kritiserats.⁴⁵

23. Den 14 december 1967 antog FN:s generalförsamling enhälligt en *Deklaration om territoriell asyl*.⁴⁶ Denna får ses som en utveckling av asylrättsstadgandet i rättighetsförklaringen.

Deklarationen består av en inledning samt fyra artiklar. I artikel 1 framhålles, att varje stat skall respektera asyl, som beviljats en person, vilken äger stödja sig på artikel 14 av förklaringen om de mänskliga rättigheterna. Vidare föreskrives, att rätten att söka och åtnjuta asyl inte får åberopas av den, som gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten.

Enligt artikel 2 är situationen för personer, som är berättigade till asyl, en angelägenhet för det internationella statssamfundet. Andra stater skall ingripa för att lätta bördan för ett asylland, då detta har svårigheter att bevilja eller fortsätta att bevilja asyl.

Artikel 3 stadgar om förbud mot att återsända eller avlägsna den, som är berättigad till asyl, till ett land, där han riskerar förföljelse. Undantag får göras endast på grund av tvingande nationella säker-

⁴⁴ GA Res 217 (III) den 10 december 1948.

⁴⁵ *Lauterpacht*, BYIL 1948, s. 373; *Holmbäck*, SOU 1951: 42, s. 285 ff.

⁴⁶ GA Res. 2312 (XXII) den 14 december 1967.

hetsskäl eller för att skydda den övriga befolkningen. Som exempel härpå nämnes uttryckligen en massinvasion av flyktingar. Om en stat ser sig tvingad att avlägsna en person, som är berättigad att åtnjuta asyl, skall staten först undersöka möjligheterna för denne att bege sig till ett annat land.

Slutligen föreskrives i artikel 4, att en person, som beviljats asyl, inte får bedriva någon verksamhet, som strider mot FN:s ändamål och grundsatser.

1.3.3. Svensk lagstiftning

1.3.3.1. Tidigare lagstiftning

24. Den första moderna lagstiftning, som reglerade frågan om utlänningars rätt att vistas i Sverige, är 1914 års *Lag angående förbud för vissa utlänningar att här i riket vistas*.⁴⁷ Genom denna infördes möjligheter att avlägsna en utlänning ur riket efter beslut om avvisning eller utvisning, men han kunde inte befordras till ett land, i vilket han sannolikt skulle komma att tilltalas eller straffas för ett politiskt brott.

Vår första egentliga utlänningslagstiftning dröjde ända till 1927, då *Lag om utlännings rätt att här i riket vistas*.⁴⁸ utfärdades. I denna upptogs regler om uppehållstillstånd⁴⁹ och arbetstillstånd, och det blev möjligt att förpassa en utlänning, som saknade tillstånd att vistas i Sverige. Ett avlägsnandebeslut kunde inte verkställas till ett land, i vilket utlänningen riskerade att tilltalas eller straffas för politiskt brott.

1927 års utlänningslag avlöstes av *Lag den 11 juni 1937 om utlännings rätt att här i riket vistas*.⁵⁰ En av de viktigaste nyheterna i denna var en utvidgning av den personkrets, som skulle komma i åtnjutande av ett skydd mot avlägsnande. Detta beskrevs som ett förbud att avlägsna en utlänning till det land, varifrån han flytt av politiska orsaker.

1937 års utlänningslag ersattes av *utlänningslagen av den 15 juni*

⁴⁷ KPr 1914: 55, LU 1914: 17, Rskr 1914: 223, SFS 1914: 196.

⁴⁸ KPr 1927: 198, ALU 1927: 32, Rskr 1927: 282, SFS 1927: 333.

⁴⁹ Genoin KK den 26 september 1918 (nr 793) angående övervakande av utlänningar i riket hade utlänningskontrollen skärpts. En utlänning, som önskade stanna i Sverige, skulle antingen ha vederbörligen viserat pass eller, om han inte kunde skaffa sådant, vara försedd med s. k. *uppehållsbok*, vilken även skulle innefatta tillstånd att vistas i riket. Utlänning, som inte uppfyllde dessa villkor, kunde avlägsnas.

⁵⁰ KPr 1937: 269, FLU 1937: 59, Rskr 1937: 355, SFS 1937: 344.

1945.⁵¹ Av de materiella bestämmelserna var de viktigaste nyheter-
na regler om förvarstagande av utlänningar. Några förändringar i
fråga om skyddet för flyktingar ägde inte rum.

1.3.3.2. 1954 års utlänningslag

25. Nu gällande bestämmelser om utlänningars rätt att vistas i Sverige
finns i *utlänningslagen den 30 april 1954*,⁵² som trädde ikraft den 1
juli 1954. Med stöd av denna utfärdade Kungl. Maj:t den 4 juni
1954 en *utlänningskungörelse*,⁵³ vilken innehöll tillämpningsföreskrif-
ter till lagen. Sedan 1961 års utlänningsutredning avgivit sitt betän-
kande "Invandringen",⁵⁴ och de därav föranledda propositionerna
1968: 142 angående riktlinjer för utlänningspolitiken, 1968: 158
med förslag till lag om ändring i utlänningslagen och 1969: 53 an-
gående organisationen av statens invandrarverk antagits av riksdag-
en, har Kungl. Maj:t den 23 maj 1969 utfärdat en ny *utlännings-
kungörelse*.⁵⁵

26. Till grund för 1954 års utlänningslag låg ett betänkande, som i
november 1951 avgivits av 1949 års utlänningskommitté.⁵⁶ Den nu
gällande utlänningslagen utarbetades således ungefär vid samma tid-
punkt som 1951 års flyktingkonvention och lagförslaget slutfördes
bara några månader efter det att konventionen antagits vid den diplo-
matiska konferensen i Genève. Detta till trots tog 1949 års kommitté
endast i begränsad utsträckning hänsyn till flyktingkonventionens be-
stämmelser. Förslaget har sagts innebära ett lagfästande av dåvarande
svensk praxis.⁵⁷

Kommitténs förslag blev föremål för en grundlig omarbetning på
departementsnivå. I väsentliga hänseenden ändrades lagförslaget, så
att den nya utlänningslagen skulle garantera flyktingar åtminstone
de rättigheter, som konventionen gav flyktingar.

27. Då en stat ansluter sig till en internationell överenskommelse,
en traktat, har staten förbundit sig att fullgöra de åtaganden, som
framgår av traktaten. Regeln *pacta sunt servanda* är en av de äldsta

⁵¹ KPr 1945: 259, FLU 1945: 40, Rskr 1945: 393, SFS 1945: 315.

⁵² KPr 1954: 41, FLU 1954: 14, Rskr 1954: 155, SFS 1954: 193.

⁵³ SFS 1954: 457.

⁵⁴ SOU 1967: 18. Invandringen. Problematik och handläggning.

⁵⁵ SFS 1969: 136. I stor utsträckning har de tidigare gällande bestämmelserna i
oförändrad form överförts till 1969 års utlänningskungörelse. I detta arbete sker
hänvisningar till denna. Endast då det för sammanhanget är nödvändigt refere-
ras till 1954 års utlänningskungörelse.

⁵⁶ SOU 1951: 42. Betänkande med förslag till utlänningslag m. m.

⁵⁷ KPr 1954: 41 s. 75.

inom den allmänna folkrätten.⁵⁸ Staten är folkrättsligt förpliktad att se till att traktatens bestämmelser efterlevs, och en underlåtenhet att göra detta är att betrakta som ett folkrättsbrott.

I vissa länder har man genomfört regler, som innebär att en traktat, som ratificerats, vinner tillämpning omedelbart efter offentliggörandet. I andra länder fordras, att traktaten *transformeras* till intern rätt, dvs. att traktaten genom en särskild lagstiftningsakt e. dyl. får rang av nationell rätt. I det senare fallet är en stat folkrättsligt förpliktad att transformera en traktat, som ratificeras.

28. Svensk rätt saknar stadgande om traktaträtt inför nationellt forum. Frågan, huruvida en svensk myndighet är skyldig att utan föregående transformation tillämpa en av Sverige ingången traktat, är omstridd. Ibland kan en formlig transformation av en traktat synas obehövligen, då traktatens bestämmelser redan har inkorporeerats i svensk rätt. Rent faktiskt kan man emellertid konstatera, att många traktater transformeras, men i vilka fall detta skall ske och formerna för denna transformation synes vara en ren lämplighetsfråga. Kvar står att Sverige är folkrättsligt förpliktad att se till att traktatförpliktelseerna blir fullgjorda samt att, även då någon formell transformationsakt i form av regeringspåbud eller särskild lagstiftning inte föreligger, man har anledning att förmoda, att de svenska domstolarna i många fall beaktar en folkrättsligt förbindande konvention såsom med svensk författning jämfästad rättskälla.⁵⁹

29. Sverige har ratificerat 1951 års flyktingkonvention och är därför folkrättsligt förpliktad att garantera en konventionsflykting *minst* den rättsliga ställning, som konventionen stipulerar. Flyktingkonventionen behandlar spörsmål, vilka i svensk lagstiftning förekommer i ett flertal olika författningar: frågor om flyktingars rätt att vistas i Sverige regleras i utlänningslagstiftningen; nationell behandling i fråga om religionsfrihet (artikel 4) behandlas i religionsfrihetslagen (1—4 §§); föreningsrätt (artikel 15) i Lag om förenings- och förhandlingsrätt etc. Någon transformation av flyktingkonventionen i form av en särskild författning, varigenom förordnades, att konventionens bestämmelser skulle gälla såsom lag, ansågs inte lämplig.⁶⁰ Åtskilliga bestämmelser i flyktingkonventionen fanns redan i svensk

⁵⁸ Jfr Vienna Convention on the Law of Treaties, Art. 26.

⁵⁹ *Eek*, Folkrätten, s. 266.

⁶⁰ Denna metod är för övrigt mycket ovanlig i svensk rätt, även om det numera finns exempel på denna. Se *Lag 16 dec 1966 med vissa bestämmelser om immunitet och privilegier*, som hänvisar till 1961 års konvention om diplomatiska förbindelser.

rätt, när konventionen ratificerades, och beträffande andra var man tvungen att ändra den svenska lagstiftningen. Sålunda utformades vissa föreskrifter i 1954 års utlänningslag med hänsynstagande till motsvarande bestämmelser i flyktingkonventionen (exempelvis definitionen av "politisk flykting" i UtL 2 § andra stycket respektive artikel 1, reglerna om politiskt verkställighetshinder i UtL 53 § respektive artikel 33 § 1). Vissa bestämmelser i konventionen var vid tidpunkten för Sveriges ratifikation redan införlivade med svensk rätt, andra införlivades genom 1954 års utlänningslag.

Då svenska domstolar och myndigheter skall bedöma frågor om flyktingars rättsliga ställning, skall svensk rätt tillämpas. Så skall t. ex. innebörden av uttrycket "flykting" avgöras i enlighet med bestämmelsen i UtL 2 § andra stycket. När domstolar eller myndigheter skall tolka detta stadgande, bör de rimligtvis se till att deras beslut inte kommer att stå i strid med konventionen. Det är således nödvändigt för dem att ta del av konventionstexten, helst som definitionerna av uttrycket "flykting" inte har formulerats på samma sätt i svensk lag som i konventionen. Det är inte heller alltid tillräckligt att enbart granska konventionen, utan även dess förarbeten måste ibland uppmärksammas.

30. 1954 års utlänningslag innehåller ett antal bestämmelser, som direkt tar sikte på politiska flyktingars rättsställning. Men det finns även föreskrifter i utlänningslagen, som inte innebär en särreglering, men som likväl är av betydelse för flyktingar. Redogörelsen för svensk lagstiftning måste därför göras relativt utförlig.

31. Enligt 1954 års utlänningslag skall kontrollen över utlännningar utövas under ledning av en central utlänningsmyndighet (UtL 2 §). Som sådan fungerar sedan 1/7 1969 *Statens invandrarverk* (UtK 1 §), som ersatte den 1944 inrättade provisoriska utlänningsmyndigheten, *Statens utlänningskommission* (1954 UtK 1 §). Vid sidan av invandrarverket fungerar *utlänningsnämnden*. Denna, som är ett rådgivande organ till den centrala utlänningsmyndigheten, har i allt större utsträckning fått karaktären av ett organ för utlänningsars rättsskydd, inte minst beträffande frågor om politiskt flyktingskap.⁶¹

32. Till skillnad från tidigare utlänningslagstiftning innehåller 1954 års utlänningslag en bestämmelse, som ger en politisk flykting rätt till asyl. Enligt UtL 2 § första stycket har nämligen politisk flykting rätt till fristad i Sverige, om han är i behov därav, och om synnerliga skäl inte talar emot att han beviljas fristad. En annan väsentlig nyhet i

⁶¹ SOU 1951: 42, s. 50.

1954 års lagstiftning är, att uttrycket "politisk flykting" definieras (UtlL 2 § andra stycket).

Denna definition har utformats i nära anslutning till flyktingkonventionen, även om vissa olikheter föreligger. (Se avsnitt 2.2.2.) Utlänningslagens definition innehåller emellertid inte någon tidsgräns, före vilken de händelser skall ha ägt rum, som orsakat att flyktingar riskerar förföljelse. Denna skillnad saknar dock numera betydelse, sedan Sverige anslutit sig till 1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning (se ovan nr 18).

Som ett anmärkningsvärt faktum kan noteras, att den svenska anslutningen till 1967 års protokoll inte föregicks av något godkännande av riksdagen. Enligt RF 12 § fordras, innan Kungl. Maj: t äger ingå avtal med främmande makt, godkännande av riksdagen dels rörande överenskommelser i frågor, som riksdagen enligt regeringsformen ensam eller med Kungl. Maj: t äger avgöra, dels om överenskommelsen annars angår fråga, som är av större vikt. Huruvida en fråga skall anses vara av större vikt eller ej, avgör regeringen ensam under konstitutionellt ansvar.⁶²

Anslutningen till 1967 års protokoll innebär, att Kungl. Maj: t *folkrättsligt* har bundit Sverige att tillämpa det flyktingbegrepp, som finns i denna överenskommelse. Nu kan sägas, att riksdagen genom att anta 1954 års utlänningslag, vilken inte innehåller någon datumgräns eller geografisk begränsning, redan har "godkänt" det flyktingbegrepp, som finns i 1967 års protokoll. Men en sak är att riksdagen internrättsligt beslutat om ett flyktingbegrepp utan någon datumgräns. Utlänningslagen kan när som helst — i en av Kungl. Maj: t och riksdag stiftad lag — bli föremål för en ändring av inskränkande natur. En helt annan sak är att Sverige efter anslutningen till protokollet är folkrättsligt förpliktat att tillämpa protokollets flyktingbegrepp. Kungl. Maj: t synes ha överskridit sina befogenheter att ingå avtal med främmande makt, så som dessa befogenheter har reglerats i RF 12 §.

Visserligen föreskrives i UtlL 2 § första stycket att en politisk flykting under vissa förutsättningar har rätt till fristad i Sverige, men detta stadgande innebär inte att den beslutande myndigheten *måste* ta ställning till om en person är politisk flykting eller ej. Om en utlänning begär s. k. politisk asyl, tar man som regel endast ställning till frågan, om han skall medges rätt att få vistas i Sverige, och vad han åberopat som stöd för politiskt flyktingskap kan i och för sig ha stor betydelse för utgången i denna fråga. Man verkställer en "summarisk prövning" av flyktingskapet men utan att ta slutlig ställning till om utlänningen är flykting.

⁶² *Malmgren m. fl.*, Sveriges grundlagar, s. 21.

Finner invandrarverket, att han skall tillåtas stanna i Sverige, erhåller han uppehållstillstånd och eventuellt arbetstillstånd och främlingspass. Han jämställs således under sin vistelse i Sverige med varje annan utlänning, som inte är medborgare i de nordiska länderna. Det är därför fel att säga, att en flykting beviljas politisk asyl i Sverige. Varken utlänningsmyndigheten eller flyktingarna — och sådana finns otvivelaktigt i stort antal i Sverige — har som regel kännedom om vem som är att betrakta som flykting.

33. Enligt UtlL 4 § skall utlänning, som ankommer till riket eller uppehåller sig här, vara försedd med pass, om Kungl. Maj:t så förordnat. I samma paragraf föreskrives, att Kungl. Maj:t bestämmer, vilka legitimationshandlingar som skall gälla som pass, samt i vilka fall svensk myndighet må utfärda pass för politisk flykting eller för annan utlänning.

Vad först gäller skyldigheten för utlänningar att vara försedda med pass, har Kungl. Maj:t i UtlK 2 § förordnat om allmänt pass-tvång. Undantag föreligger endast i fråga om medborgare i de nordiska länderna samt utlänningar, som innehar bosättningstillstånd.

I UtlK 4—11 §§ anges vilka legitimationshandlingar, som skall gälla som pass för inresa till och vistelse i Sverige. I utlänningskungörelsen nämnes bl. a. *hemlandspass* (4 §), av utländsk myndighet utfärdat *resedokument* (5 §) och s. k. *kollektivpass* (7 §). Kan utlänningen inte uppvisa någon legitimationshandling, som kan godkännas som pass, äger invandrarverket utfärda *främlingspass*. En förutsättning härför är, att utlänningen saknar möjlighet att anskaffa annan passhandling. Om synnerliga skäl föreligger må dock invandrarverket ”jämväl eljest” (exempelvis om utlänningen innehar giltigt hemlandspass) utfärda främlingspass.

Av svensk myndighet utfärdat resedokument (enligt 1951 års flyktingkonvention eller 1954 års statslöshetskonvention) upptages inte bland de dokument, som godkännes som pass. Ett svenskt resedokument har endast funktionen som resehandling för utrikes resor. Frågor rörande utställande av resedokument regleras inte i 1954 års utlänningslag eller 1969 års utlänningskungörelse. Bemyndigande att utfärda resedokument har utlänningskommissionen/invandrarverket erhållit genom i särskild ordning utfärdade kungörelser. Genom *KK 11 februari 1955 (nr 29) om resedokument för vissa flyktingar* har åt Statens utlänningskommission (Statens invandrarverk) uppdragits, att i fall som avses i artikel 28 av 1951 års flyktingkonvention utfärda resedokument för utrikes resor. Genom *KK 3 juni 1965 (nr 273) om resedokument för vissa statslösa personer* har utlännings-

myndigheten bemyndigats utfärda resedokument enligt 1954 års statslöshetskonvention.

34. Den kontroll över utlännningar, som ansetts nödvändig, upprätthålles genom generella och individuella åtgärder.

Den *generella utlänningskontrollen* avser att reglera tillströmningen av utlännningar till Sverige med hänsyn till arbetsmarknads-, bostads- och försörjningsläget. Medel för att upprätthålla denna är visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd, bosättningsstillstånd, avvisning och förpassning.

Den *individuella utlänningskontrollen* syftar till att skydda landet mot utlännningar, som på grund av sin person anses som icke önskvärda. Denna kontroll upprätthålles genom avvisning, förpassning (efter vägrat uppehållstillstånd), förvisning och utvisning.

35. Den svenska utlänningslagstiftningen bygger på principen om ett allmänt tillståndstvång för utlännningar att inresa till och vistas i Sverige. Från denna huvudregel har gjorts vittgående undantag, som bl. a. innebär att medborgare i de nordiska länderna är befriade från tillståndskrav.

Utlänningslagens regler om tillstånd att vistas i Sverige nämner — utöver föreskriften i 2 § första stycket — inte politiskt flyktingskap och säger för övrigt inte mycket om de materiella rekvisiten för bifall eller avslag. Däremot finns särbestämmelser angående politiska flyktingar i reglerna om avlägsnande av utlännningar.

För en kortare vistelse i Sverige — högst tre månader — fordras som regel inte något tillstånd. Utlännningar från östeuropeiska, afrikanska och asiatiska stater måste dock som regel ha visum.

En icke nordisk medborgare, som önskar stanna i Sverige utöver tre månader, måste ha tillstånd till detta, vilket meddelas i form av *uppehållstillstånd* eller *bosättningsstillstånd*. Upphållstillstånd meddelas av invandrarverket. Enligt en år 1968 genomförd lagändring får verket inte avslå en ansökan om uppehållstillstånd med hänsyn till utlänningsensandel utan att yttrande inhämtats från utlänningsnämnden (Util 12 §).⁶³

Bosättningsstillstånd meddelas av invandrarverket och medför rätt att inresa och att utan tidsbegränsning vistas i Sverige. Enligt de riktlinjer för utlänningspolitiken, som antagits av 1968 års riksdag, kan bosättningsstillstånd beviljas efter två års bosättning i riket.⁶⁴

⁶³ KPr 1968: 158, ALU 1968: 73, Rskr 1968: 410, SFS 1968: 755.

⁶⁴ KPr 1968: 142, s. 117.

En utlänning, som önskar arbeta i Sverige, måste som regel ha särskilt tillstånd till detta, s. k. *arbetstillstånd*.

36. Utlänningslagen skiljer mellan fyra olika institut för att avlägsna utlänningar från riket, nämligen avvisning, förpassning, förvisning och utvisning.

Avvisning, varom föreskrifter ges i UtL 18—21 §§, kan äga rum på formella och materiella grunder.

I UtL 18 § behandlas de s. k. *formella avvisningsgrunderna*. En sådan grund kan bl. a. vara, att en utlänning saknar pass eller tillstånd att inresa i riket. I detta sammanhang bör observeras, att — efter en författningsändring, som gjordes 1965⁶⁵ — en utlänning, som har för avsikt att ta anställning i riket, inte får inresa förrän arbetstillstånd meddelats. Efter en diskretionär prövning kan invandrarverket medge undantag från denna regel (UtL 13 § jfrd m. UtLK 46 §). Avvisning enligt UtL 18 § är ett medel för den generella utlänningskontrollen.

Enligt UtL 19 §, som tar sikte på *materiella avvisningsgrunder*, kan en utlänning avvisas, om det kan antagas, att han kommer att sakna erforderliga medel för sin vistelse i Sverige. Avvisning enligt denna paragraf kan också äga rum på grund av asocialitet eller av hänsyn till rikets säkerhet. Avvisning enligt UtL 19 § är ett medel för den individuella utlänningskontrollen.

Beslut om avvisning meddelas av polismyndighet; i fall som avses i 18 § vid utlänningsens ankomst till riket eller omedelbart därefter, och i fall som avses i 19 § intill tre månader efter ankomsten. Har utlännen åberopat politiskt flyktingskap, skall ärendet avgöras av invandrarverket, om påståendet inte är uppenbart oriktigt. Innan verket fattar beslut skall yttrande inhämtas från utlänningsnämnden. Endast om ärendet är synnerligen brådskande kan avvisningsbeslut meddelas, utan att nämnden har hörts (UtL 20 §).

Förpassning kan äga rum av utlänning, som uppehåller sig i Sverige utan att inneha pass eller tillstånd härtill (UtL 22 §). Föreligger särskilda skäl kan ett förpassningsbeslut förbindas med förbud för utlännen att återvända till Sverige under viss tid.

Förpassning meddelas av invandrarverket, som skall inhämta yttrande av utlänningsnämnden.

Grundas avsaknanden av tillstånd att vistas här på ett beslut om vägrat uppehållstillstånd enligt UtL 12 § (utlänningsensandel), kan förpassning sägas vara ett uttryck för den individuella utlän-

⁶⁵ SFS 1965: 612; 1966: 654.

ningskontrollen. I övrigt är den ett medel för den generella kontrollen.

Förvisning ådömes av domstol i samband med ansvar för brott. Vid bedömande av om utlänningen skall förvisas, skall domstolen ta hänsyn till längden av den tid han vistats i Sverige. Domstolen skall vid bestämmande av annan påföljd för brottet ta hänsyn till det men utlänningen lider, om han förvisas. I processuellt hänseende är förvisning att betrakta som en ansvarspåföljd.⁶⁶ (UtlL 26 §.)

Förvisning skall förbindas med ett förbud för utlänningen att återvända till riket. Detta förbud kan begränsas till att gälla viss tid. (UtlL 28 §.)

Utvisning kan ske vid fall av visad asocialitet (UtlL 29 §). Enligt tidigare bestämmelser skulle beslut om utvisning meddelas av länsstyrelse. Påstod utlänningen, att han var politisk flykting och var påståendet inte uppenbart oriktigt, skulle invandrarverket besluta i ärendet efter att ha inhämtat yttrande från utlänningsnämnden.

I samband med genomförandet av förvaltningsreformen har dessa regler ändrats. Beslut om utvisning skall efter 1/1 1972 meddelas av länsrätt, varvid ett påstående om politiskt flyktingskap inte skall beaktas. Denna fråga skall i stället prövas enligt 58 § i samband med verkställigheten av beslutet (UtlL 30 §).⁶⁷

När det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet, äger Kungl. Maj:t besluta om s. k. *politisk utvisning* (UtlL 34 §). Något utvisningsbeslut enligt detta stadgande torde inte ha fattats så länge 1954 års utlänningslag varit ikraft.

37. Beträffande fullföljd av talan gäller följande regler. Över polismyndighets beslut om avvísning får besvär anföras hos invandrarverket. Som en konsekvens av att länsrätt skall besluta om utvisning, har föreskrivits, att klagan mot förvaltningsdomstols beslut i ärende om utvisning skall föras enligt bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen.⁶⁸

Över invandrarverkets beslut om avvísning eller förpassning får klagan endast föras, om utlänningsnämnden eller någon av dess ledamöter anfört avvikande mening samt — i ärende angående avvísning — om nämnden aldrig avgivit yttrande (UtlL 46 §).

38. Bestämmelserna i UtlL 53—61 §§ behandlar frågor om verkställighet av avlägsnandebeslut. Avvísning skall verkställas av polis-

⁶⁶ KPr 1954: 41, s. 145.

⁶⁷ KPr 1971: 155, SFS 1971: 1186.

⁶⁸ SFS 1971: 291.

myndighet, medan förpassning, förvisning och utvisning verkställas av länsstyrelse (UtlL 58 § första stycket).

En utlänning får vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning inte befordras till ett land, i vilket han riskerar att utsättas för politisk förföljelse, och inte heller till land, där han inte åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han riskerar förföljelse (UtlL 53 §). Man talar om att ett *politiskt verkställighetshinder* föreligger. Har man fattat ett beslut om att avlägsna en utlänning, och åberopar denne att han är politisk flykting, då först tvingas invandrarverket ta ställning till det politiska flyktingskapet. Endast i samband med verkställighetsfrågor kan således en utlänning få full visshet i frågan, hur invandrarverket bedömer hans status i Sverige.

Undantag från regeln om politiskt verkställighetshinder finns i UtlL 54 §. Enligt denna bestämmelse kan en politisk flykting avlägsnas till ett land, i vilket han riskerar förföljelse, om han gjort sig skyldig till kvalificerad brottslighet, eller om han utgör en fara för rikets säkerhet. (Se kapitel 6.)

Av översikten rörande de olika typerna för avlägsnande ur riket framgår, att kontrollen över det skydd, som tillkommer politiska flyktingar, skall utövas av invandrarverket och utlänningsnämnden. Av olika anledningar kan inträffa, att ett påstående om politiskt flyktingskap inte kommer att prövas förrän i samband med verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Enligt UtlL 58 § andra stycket skall därför verkställigheten underställas invandrarverket, om utlännen påstår, att han riskerar politisk förföljelse i det land till vilket verkställighet skall ske, eller att han inte åtnjuter trygghet mot att därifrån bli sänd till land, där han riskerar förföljelse. Underställning behöver inte äga rum, om påståendet om politiskt flyktingskap redan är prövat. Innan invandrarverket beslutar i ärendet skall den inhämta yttrande från utlänningsnämnden. Genom denna bestämmelse har man sökt skapa en garanti för att varje påstående om politiskt flyktingskap vid något tillfälle skall komma att prövas av invandrarverket och utlänningsnämnden.

39. Har ett beslut om att avlägsna en utlänning meddelats, och föreligger ett politiskt verkställighetshinder, fogas i samband med prövningen av verkställighetsfrågan en s. k. *hemlandsklausul* till avlägsnandebeslutet. I denna anges till vilket land eller vilka länder flyktingen inte får sändas (i allmänhet hemlandet).

Av praktiska skäl kan det många gånger vara omöjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut, då politiskt verkställighetshinder föreligger.

I svensk praxis beviljas utlännigen *anstånd med verkställigheten av avlägsnandebeslutet*.

En hemlandsklausul jämte anstånd med verkställighet av ett avlägsnandebeslut brukar formuleras på följande sätt:

Kommissionen/Invandrarverket beslöt

dels att den N. N. /å dömda förvisningen/ icke finge verkställas genom hans befordran till — — — eller till land, där han icke åtnjöt trygghet mot att bli sänd till — — —,

dels att, då vid sådant förhållande /förvisningen/ icke kunde gå i verkställighet, bevilja N. N. anstånd med verkställigheten av ovannämnda /förvisningsdom/ tills vidare, dock längst intill den — — —,

dels att N. N. under anståndstiden skulle vara befriad från skyldigheten att ha arbetstillstånd,

dels ock att förlänga giltighetstiden av N. N:s främlingspass till och med den — — —.

1.3.3.3. Annan lagstiftning av betydelse för politiska flyktingars rättsställning

40. En utlännig kan avlägsnas ur riket efter beslut om *utlämning* till främmande stat. Regler härom finns dels i *Lag 6 december 1957 (nr 668) om utlämning för brott* (UtlämnL), dels i *Lag 5 juni 1959 (nr 254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge* (Nord. UtlämnL).

Utlämnig får enligt 1957 års lag inte äga rum för politiskt brott. Innefattar gärningen även brott av icke politisk beskaffenhet, kan utlämning beviljas, om gärningen i det särskilda fallet finnes övervägande ha karaktären av ett icke politiskt brott (UtlämnL 6 §). Utlämnig får inte heller ske, om den person, som begäres utlämnad, riskerar politisk förföljelse i den främmande staten (UtlämnL 7 §).

Den nordiska utlämningslagen tillåter däremot utlämning för politiskt brott, men som förutsättning gäller, att gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är belagd med straff i svensk lag, och att den, som begäres utlämnad, inte är svensk medborgare (Nord. UtlämnL 4 §). Någon motsvarighet till UtlämnL 7 § finns inte i den nordiska lagstiftningen.

41. Av övrig lagstiftning, som är av betydelse för politiska flyktingars rättsliga ställning, skall slutligen nämnas *Lag 28 november 1969 (nr 644) om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar*. Denna lag föreskriver bl. a., att Kungl. Maj:t äger

förordna, att viss rättighet, som enligt lag eller annan författning tillkommer utländsk medborgare under förutsättning av ömsesidighet, även skall tillkomma statslös person eller politisk flykting.

1.4. Redovisning av materialet för undersökningen

42. Materialet för undersökningen utgöres av tryckta och otryckta källor.

43. I den utsträckning som internationella förhållanden beröres, utgöres det otryckta materialet dels av dokument, som offentliggjorts inom Nationernas Förbund och Förenta Nationerna, dels av dokument, som hämtats från Nationernas Förbunds och flyktingkommisariatets arkiv i Genève.

44. Undersökningen av svensk praxis grundas på en genomgång av personakter i invandrarverkets och utlänningsnämndens arkiv. En av svårigheterna har varit att bland mängden av akter finna dem, som är representativa för svensk praxis rörande politiskt flyktingskap och asyl.

45. Urvalet har gjorts med utgångspunkt från utlänningsnämndens diariér och protokoll. Denna metodik har valts av följande orsaker.

Frågor om politiskt flyktingskap och asylrätt aktualiseras dels i samband med att utlänningen gör framställning om politisk asyl, dvs. i allmänhet vid utlänningens inresa till Sverige, dels i samband med att utlänningen skall avlägsnas ur riket, dels i samband med att han ansöker om resedokument (konventionspass).

Flertalet av de flyktingar, som finns i Sverige, har inkommit genom den kollektiva överföringen av flyktingar från olika flyktingläger i Centraleuropa. Vid den uttagning av flyktingar, som äger rum vid dessa läger, lägges inte någon större vikt vid deras egenskap av flyktingar, och denna fråga blir aldrig prövad i samband med deras inresa. De jämföras i Sverige med andra utlänningar och erhåller uppehålls- och arbetstillstånd samt i förekommande fall främlingspass. En undersökning av tillståndsgivningen för de kollektivt överförda flyktingarna har därför inte något att göra med svensk praxis rörande flyktingskap och asyl.

En annan kategori av flyktingar utgöres av dem, som kommer till Sverige direkt från hemlandet och här anhåller om asyl, dvs. i fall då Sverige utgör det första asyllandet. Beträffande dessa gör utlänningsmyndigheten — om utlänningen tillåtes kvarstanna — en summarisk prövning av det politiska flyktingskapet, men man tar —

som tidigare understrukits — inte ställning till frågan om utlänningarna verkligen är politiska flyktingar. De jämföras med övriga utlänningar i Sverige, och de erhåller uppehålls- och arbetstillstånd samt eventuellt främlingspass.

Tillståndsgivningen rörande flyktingar, för vilka Sverige är första asylland, kan användas i endast ett fall, nämligen för att undersöka hur rekvisitet "risk för förföljelse" tolkats i praktiken. Den "summariska prövning", som utlänningsmyndigheten verkställer, synes i första hand ta sikte på detta rekvisit. (Se avsnitt 2.2.4.2.)

Dessa ärenden kan återfinnas med hjälp av utlänningsnämndens diarium och protokoll. Beslut om avlägsnande (i dessa fall närmast avvisning och förpassning) fattas nämligen aldrig utan att utlänningsnämnden avgivit yttrande. Man torde vidare kunna utgå från att samtliga fall, i vilka tvekan förekommit, huruvida utlänningen skall tillåtas stanna eller inte, hänskjutits till nämnden för yttrande. Från år 1965 behandlar nämnden dessutom varje ärende, i vilket avvisningsanledning förekommer, dvs. även ärenden, där det är uppenbart att utlänningen skall tillåtas stanna i Sverige, men där formella förutsättningar för beslut om avvisning föreligger.

I samband med att ett beslut om avlägsnande rörande en utlänning skall verkställas, måste utlänningsmyndigheten ta ställning till ett påstående om politiskt flyktingskap. Som framgår av den ovan lämnade översikten av den svenska lagstiftningen rörande politiska flyktingar, måste ett avlägsnande av den, som åberopat politiskt flyktingskap, under något tillfälle i beslutsprocessen passera utlänningsnämnden. Endast då påståendet är uppenbart oriktigt eller då ärendet är synnerligen brådskande, behöver inte någon underställning ske, två undantag, som i praktiken torde vara ytterst ovanliga. Avlägsnandeärenden, i vilka utlänningen påstått sig vara politisk flykting, kan därför återfinnas genom utlänningsnämndens diarium och protokoll. I flertalet av dessa ärenden har explicit angivits, huruvida utlänningen ansetts vara politisk flykting eller inte. En undersökning rörande politiskt flyktingskap och asyl kan alltså göras med utgångspunkt från dessa ärenden.

Undersökningen bygger på en fullständig genomgång av utlänningsnämndens diarium och protokoll för tiden 1/7 1954—31/12 1968. Av de ca 1 000 ärenden, som under denna tidsperiod passerat utlänningsnämnden, har omedelbart av protokollet framgått, att frågor rörande politiskt flyktingskap inte varit aktuella i ca hälften av fallen (exempelvis förpassning och utvisning av medborgare från de nordiska länderna). Av de återstående ca 500 ärendena har de pro-

memorior granskats, som upprättats inom nämndens kansli för praktiskt taget varje ärende.

Med utgångspunkt från dessa promemior har därefter ca 200 personakter, som bedömts vara av speciellt intresse, blivit föremål för en noggrann genomgång. I undersökningen förekommer hänvisningar till ca 100 av dessa akter. Ärenden, som avgjorts under tiden 1/1 1969—30/6 1971 har beaktats, i den mån de inneburit en ändring av praxis eller av annan anledning bedömts vara av vikt för undersökningen.

46. Där ej särskilt anges, grundar sig uttalanden rörande praxis på diskussioner, som förts med tjänstemän vid invandrarverket och på det allmänna intryck, som man får vid en genomgång av materialet.

47. Politiskt flyktingskap aktualiseras också i samband med att en utlänning begär resedokument (konventionspass). Ett sådant skall enligt *KK 11 febr 1955 om resedokument för vissa flyktingar* utfärdas i fall som avses i artikel 28 av 1951 års flyktingkonvention. Invandrarverket anser emellertid, att man är oförhindrad att utfärda resedokument även till person, som inte är flykting enligt konventionen. Innehav av ett resedokument är således inte något bevis på att vederbörande är politisk flykting. En undersökning rörande politiskt flyktingskap och asyl kan därför inte grundas på ärenden rörande resedokument.

48. Rättsfallsreferaten bygger i tillämpliga delar på uppgifter, som lämnats av utlänningarna själva, så som de förekommer i polisrapporter. Dessa förvaras i invandrarverkets personakter och har i väsentliga delar återgivits i de promemior, som upprättats inom utlänningsnämndens kansli.

49. Referenser till rättsfallen sker med angivande av det dossiernummer, som den centrala utlänningsmyndigheten åsätter varje utlänning.

Kapitel 2.

Innebörden av begreppet "politisk flykting"

2.1. 1951 års flyktingkonvention

50. I artikel 1 av flyktingkonventionen definieras termen "flykting". I mom. A 1) behandlas s. k. *statut-flyktingar*. Härmed avses personer, som varit flyktingar enligt tidigare internationella överenskommelser. I artikeln räknas de överenskommelser upp som är relevanta: överenskommelsen den 12 maj 1926 (ryska och armeniska flyktingar), överenskommelsen den 30 juni 1928 (assyriska, assyro-kaldeiska och flyktingar av närbesläktad ras samt turkiska flyktingar), konventionen den 28 oktober 1933 (ryska och armeniska flyktingar), konventionen den 10 februari 1938 (tyska flyktingar), protokollet den 14 september 1939 (österrikiska flyktingar) samt Internationella Flyktingorganisationens stadga.¹

Mom. A 2) av definitionen tar sikte på efterkrigstidens nya flyktingar. Som flykting skall anses

den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Beträffande den som är medborgare i mera än ett land avses med uttrycket "land vari han är medborgare" varje land, vari han är medborgare; ingen skall anses vara i avsaknad av det lands skydd, vari han är medborgare, därest han utan bärande skäl grundat på berättigad fruktan underlåtit att begagna sig av något av de länders skydd, i vilka han är medborgare.

I 1967 års protokoll rörande flyktingars rättsliga ställning definieras termen "flykting" utan någon tidsgräns.

¹ Se ovan nr 9—10. Beträffande överenskommelsen den 30 juni 1928, se Minutes of the 50th session of the League of Nations Council, s. 898.

Med uttrycket "händelser som inträffat före den 1 januari 1951" förstås antingen "händelser som inträffat i Europa före den 1 januari 1951" eller "händelser som inträffat i Europa eller annorstädes före den 1 januari 1951". Fördragsslutande stat skall vid ratifikation eller anslutning till konventionen ange, vilken av dessa båda betydelser, som staten i fråga inlägger i detta uttryck (mom. B). Sverige har i samband med ratifikationen förbundit sig att tillämpa det senare alternativet.²

1967 års protokoll gäller utan någon geografisk begränsning. Starter, som tidigare anslutit sig till flyktingkonventionen, och som tillämpar det snävare flyktingbegreppet, har dock möjlighet att ansluta sig till protokollet utan att behöva uppge denna inskränkning (protokollet artikel I § 3).

51. Artikel 1 mom. C av flyktingkonventionen innehåller bestämmelser rörande de fall, då konventionen *upphör* att vara tillämplig på en person, som tidigare haft ställning såsom flykting. Detta sker, om flyktingen av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, i vilket han är medborgare; om han efter att ha förlorat sitt medborgarskap av fri vilja återförvärvar detta; om han förvärvar medborgarskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd; om han frivilligt återvänder till sitt hemland (s. k. *frivillig repatriering*). En person upphör också att betraktas som flykting, om han inte kan fortfara att vägra att begagna sig av hemlandets skydd på grund av att de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, inte längre föreligger. En statut-flykting förlorar i sistnämnda fall inte sin ställning som flykting, om han kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av hemlandets skydd.

Från konventionens tillämpning *undantas* personer, som erhåller bistånd från något annat FN-organ än FN:s flyktingkommissariat. Upphör detta bistånd kan han komma i åtnjutande av det skydd, som flyktingkonventionen garanterar (mom. D). Stadgandet har f. n. endast betydelse för Palestina-flyktingarna, vilka erhåller hjälp av UNRWA.

Konventionen *äger inte tillämpning* på en person, som i det land i vilket han bosatt sig, har de rättigheter och skyldigheter, som är förbundna med innehav av medborgarskap i detta land (mom. E).

Slutligen stadgas, att konventionen inte *äger tillämpning* på personer, som gjort sig skyldiga till vissa handlingar (mom. F). Här nämnes brott mot freden, krigsförbrytelse, brott mot mänskligheten;

² SÖ 1954: 55 s. 536.

grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöll tillträde till detta såsom flykting; gärning som strider mot FN:s ändamål och grundsatser.

52. För en grundlig analys av konventionens flyktingbegrepp hänvisas till monografien "The Status of Refugees in International Law" (Vol. I), som författats av norrmannen *Atle Grahl-Madsen*.

2.2. 1954 års utlänningslag

2.2.1. Inledning

53. I svensk utlänningslagstiftning har en definition av begreppet flykting inte medtagits förrän i 1954 års utlänningslag. I tidigare betänkanden angående utlänningslagstiftningen har framhållits, att en absolut, en gång för alla given definition av begreppet "flykting" inte kan upprätthållas. Innebörden av detta begrepp måste växla med hänsyn till skiftande tidslägen, olika länders rättsåskådningar och internationella förhållanden.³

54. 1949 års utlänningslagssakkunniga föreslog, att en definition av begreppet "politisk flykting" skulle införas i utlänningslagen. Detta motiverades med att bestämmelserna om politiskt flyktingskap härigenom skulle erhålla ett mera konkret innehåll. En förutsättning var — enligt de sakkunniga — att definitionen gavs en allmän avfattning, och att utlänningslagen inte innehöll någon bestämmelse, som föreskrev, att den som var politisk flykting, skulle erhålla asyl.⁴ Kommittén torde ha influerats av att 1951 års flyktingkonvention innehöll en definition av uttrycket "flykting".

Som politisk flykting skulle enligt 1949 års utlänningskommitté

³ SOU 1936: 53, s. 57; SOU 1945: 1, s. 62. Riktigheten av detta påstående torde inte kunna ifrågasättas och kan på ett utmärkt sätt åskådliggöras med den politik, som för närvarande föres av FN:s flyktingkommissariat. Statuterna för detta innehåller en definition av begreppet "flykting", som i allt väsentligt överensstämmer med konventionens flyktingbegrepp. Den enda betydelsefulla skillnaden är att statuterna inte innehåller någon tidsgräns, och detta är en skillnad, som numera — sedan 1967 års protokoll öppnats för anslutning — i stigande grad utsuddats.

Det har emellertid ifrågasatts, om flyktingarna utanför Europa kan anses som mandat-flyktingar, och de erhåller som regel inte heller bistånd som sådana. I stället har flyktingkommissarien genom särskilda resolutioner, som antagits av FN:s generalförsamling, bemyndigats ställa sina "good offices" till flyktingarnas förfogande, och på så sätt har dessa flyktingar kunnat beredas materiellt (men inte juridiskt) bistånd. För närvarande erhåller praktiskt taget samtliga flyktingar utanför Europa bistånd av flyktingkommissarien med stöd av dessa s. k. "good offices-resolutioner". Innebörden härav faller utanför ramen för denna framställning. (Se *Melander*, Nansen Symposium 1971.)

⁴ SOU 1951: 42 s. 168.

anses den, om vilken det fanns anledning anta, att han i sitt hemland på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politiska uppfattning eller på grund av politiskt brott eller eljest på grund av politiska förhållanden skulle bli utsatt för fara för liv eller frihet eller därmed jämförlig förföljelse (lagförslaget 47 §).

55. Den slutliga utformningen av definitionen av begreppet "politisk flykting" i utlänningslagen kom att bli något annorlunda, än vad kommittén föreslagit. Av "tekniska skäl" ansågs det vara att föredra, att även en bestämning av begreppet politisk förföljelse erhöles. Definitionen utformades i övrigt i nära överensstämmelse med kommitténs förslag.⁵

Utlänningslagen definierar uttrycket "politisk flykting" på följande sätt:

Såsom politisk flykting anses i denna lag utlänning som i sitt hemland löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. Med politisk förföljelse förstås att någon på grund av sin härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden utsättes för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller ock att på grund av politiskt brott allvarligt straff ålägges honom.

2.2.2. Skillnader mellan 1951 års flyktingkonvention och 1954 års utlänningslag

56. Mellan definitionerna av uttrycket "flykting" i 1951 års flyktingkonvention och uttrycket "politisk flykting" i 1954 års utlänningslag föreligger vissa skillnader.

57. Att utlänningslagen talar om *politiska flyktingar* och *politisk förföljelse*, och konventionen enbart om *flyktingar* respektive *förföljelse* saknar självständig betydelse. Adjektivet "politisk" har således inte tillagts i avsikt att begränsa eller vidga utlänningslagens flyktingbegrepp. Det har för övrigt blivit vanligt även i internationella sammanhang att använda termen "politiska flyktingar" för att beteckna flyktingar inom konventionen respektive statuterna för UNHCR.⁶

58. I utlänningslagens definition finns inte något stadgande om statut-flyktingar, dvs. flyktingar med tidigare internationell status. Dessa kan endast beredas skydd enligt utlänningslagen, under förutsättning att kriterierna enligt UtL 2 § andra stycket är uppfyllda.

⁵ KPr 1954: 41, s. 77.

⁶ Se exempelvis UN Doc. A/C.3/SR. 1000 §§ 47—49.

Denna skillnad mellan de två definitionerna uppmärksammades i den proposition, varigenom flyktingkonventionen förelades riksdagen för godkännande. Man fann att det förelåg en "mindre oöverensstämmelse" mellan begreppet "politisk flykting" enligt det svenska lagförslaget i KPr 1954: 41 och konventionens flyktingbegrepp, men detta ansågs inte utgöra något hinder för Sveriges ratifikation av konventionen.

Den "mindre oöverensstämmelsen" bestod i vissa olikheter angående de fall, då förföljelsesituationen hade upphört. Lagförslaget saknade nämligen en undantagsbestämmelse av samma innehåll, som konventionens artikel 1 mom. C 5) och 6) "enligt vilken den som tillhör någon av flyktingkategorierna med tidigare internationell status och icke längre hotas av förföljelse i hemlandet alltjämt kan göra anspråk på att betraktas såsom flykting, under förutsättning att han kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av hemlandets skydd eller att återvända dit." Med hänsyn till att antalet personer tillhörande denna äldre kategori var mycket ringa, ansågs denna "mindre oöverensstämmelse" inte lägga hinder i vägen för en svensk anslutning till flyktingkonventionen.⁷

"Överensstämmelsen" är betydligt större än vad man föreställde sig. I fråga om flyktingar, som tidigare hade internationell status, anföres följande i propositionen:

Det torde likväl kunna förutsättas att ifrågavarande personers flykt eller ovillighet att återvända till hemlandet beträffande det överväldigande flertalet av dem haft sitt upphov i sådan fara eller förföljelse, som enligt lagförslaget konstituerar politiskt flyktingskap.⁸

Detta uttalande synes bygga på föreställningen, att de tidigare internationella överenskommelserna innehöll ett krav på förföljelse, som hade samma innebörd som motsvarande rekvisit i 1951 års konvention. Detta är riktigt i vad avsåg flyktingar från Tyskland samt vissa av dem, som inrymdes i definitionen av flyktingbegreppet i konstitutionen för IRO. Men i fråga om andra IRO-flyktingar samt flyktingar enligt de tidigare överenskommelserna uppställdes inte samma krav på förföljelse. Skillnaden mellan statut-flyktingar och flyktingar enligt utlänningslagen är därför betydligt större, än vad man föreställde sig. I praxis har också inträffat, att en person, som varit statut-flykting och rätteligen borde ha ansetts som konventions-

⁷ KPr 1954: 134, s. 21.

⁸ KPr 1954: 134, s. 20.

flykting, har förvägrats skydd i Sverige, då han inte ansetts som flykting i utlänningslagens mening.⁹

59. En andra olikhet mellan flyktingkonventionen och den svenska utlänningslagen är, att den senare saknar rekvisitet "ur stånd att eller — — — icke önskar att begagna sig av /hemlandets/ skydd". I svensk praxis har man ofta för att kunna erkänna någon som flykting enligt utlänningslagen krävt, att han skall vara i avsaknad av hemlandets beskydd. Någon möjlighet att vägra att begagna sig av detta skydd har stundom inte förelegat. Detta "rekvisit" behandlas i ett särskilt avsnitt. (Se avsnitt 2.2.7.)

60. Utlänningslagens definition av uttrycket "politisk flykting" innehåller också kriterier, som innebär, att det svenska flyktingbegreppet blir vidare än konventionens. Enligt utlänningslagen kan den förföljelse, som en flykting riskerar i hemlandet, grundas på *politiska förhållanden*, ett rekvisit som saknas i flyktingkonventionen. (Se avsnitt 2.2.6.5.) Vidare kan den, som riskerar allvarligt straff för *politiskt brott* anses som flykting, ett rekvisit som inte heller finns i flyktingkonventionen. (Se avsnitt 2.2.5.3.) Detta innebär inte, att den som är skyldig till politiskt brott, uteslutes från skydd enligt konventionen, men enbart detta faktum är inte tillräckligt för att han skall erhålla sådan ställning.¹⁰

Flyktingkonventionen använder inte uttrycket *härstamning* som grund för risk för förföljelse. Enligt ett direkt uttalande av 1949 års utlänningskommitté motsvarar detta uttryck i utlänningslagen konventionens *ras* och *nationalitet*. Anledningen till detta avvikande uttryckssätt har sagts vara en önskan att uppnå överensstämmelse med stadgandet i SL 11: 7 (numera BrB 16: 8) angående hets mot folkgrupp.¹¹ (Se avsnitt 2.2.6.1.)

2.2.3. Innebörden av uttrycket "hemland"

61. I utlänningslagens definition av begreppet "politisk flykting" anges inte närmare vad som skall avses med utlänningens hemland. 1949 års utlänningskommitté hänvisade beträffande innebörden av

⁹ I rättsfallet SvJT 1958 rf s. 1, som rörde frågan om svensk domstol ägde döma till hemskillnad mellan polsk medborgare och västtysk medborgare, har domstolarna inte tagit hänsyn till det faktum, att mannen varit omhändertagen av Internationella flyktingorganisationen (IRO). Man konstaterade, att utlänningskommissionen registrerat mannen som polsk medborgare, och man betraktade honom inte som politisk flykting. Jfr NJA 1948 s. 805 och 1949 s. 82.

¹⁰ *Eligibility*, s. 63. Jfr *Grahl-Madsen*, s. 249.

¹¹ Enligt *Lag 27 maj 1970* (nr 224), som trätt ikraft 17 februari 1971, har BrB 16: 8 erhållit ändrad lydelse (SFS 1971: 27).

detta uttryck till 1951 års flyktingkonvention. I denna motsvaras detta rekvisit av förutsättningen, att utlänningen inte kan återvända till det land i vilket han är medborgare, eller om han saknar medborgarskap, inte kan återvända till det land, där han haft sin vanliga vistelseort. Föreligger flerfaldigt medborgarskap kräves, att utlänningen inte kan återvända till något av de länder, i vilka han är medborgare. Enligt 1949 års utlänningskommitté hade i svensk praxis uttrycket "hemland" en innebörd, som i huvudsak överensstämde med vad som föreskrevs i flyktingkonventionen, och något skäl för en ändring ansåg man inte föreligga.¹² Praxis efter införandet av 1954 års utlänningslag torde inte ha ändrats.

62. Ett intressant spörsmål i detta sammanhang är, hur uttrycket "hemland" tolkas, då flyktingen kommer från ett s. k. "delat land" (*divided country*). Kännetecknande för dessa är, att regeringarna för båda territorierna eller åtminstone det ena gör anspråk på att representera hela landet. Som exempel kan nämnas Kina, Vietnam, Korea och Tyskland.

För svenskt vidkommande har detta spörsmål närmast relevans i fråga om flyktingar från DDR. Dessa torde i allmänhet vara tyska medborgare i enlighet med artikel 116 (1) av grundlagen i Förbundsrepubliken Tyskland och således åtnjuta detta lands beskydd.¹³ Det är därför tvivelaktigt, om dessa flyktingar inrymmes under flyktingkonventionens och utlänningslagens definitioner av begreppet "flykting".

I något enstaka fall har utlänningslagens bestämmelser rörande politiska flyktingar tillämpats även på utlänningar, som anlant till Sverige från DDR, trots att de varit tyska medborgare enligt Förbundsrepublikens grundlag.¹⁴ Men som regel anses de åtnjuta skydd av Förbundsrepubliken med resultat, att de inte anses som flyktingar i utlänningslagens eller flyktingkonventionens mening.

(420 615 ser II) I ett nyligen avgjort ärende har invandrarverket avslagit en framställning om resedokument från en tysk, som riskerade politisk förföljelse i DDR. Utlänningsnämnden framhöll i detta ärende,

¹² SOU 1951: 42, s. 171.

¹³ Förbundsrepubliken Tysklands grundlag, artikel 116 (1): "Deutscher im Sinne dieses Grundgesetzes ist vorbehaltlich anderweitiger gesetzlicher Regelung, wer die deutsche Staatsangehörigkeit besitzt oder als Flüchtling oder Vertriebener deutscher Volkzugehörigkeit oder als dessen Ehegatte oder Abkömmling in dem Gebiete des Deutschen Reiches nach dem Standen vom 31. Dezember 1937 Aufnahme gefunden hat."

¹⁴ Jfr *Grahl-Madsen*, s. 258 f; *Hambro*, *The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong*, s. 32 f.

att utlänningen, såvitt utredningen utvisade, var medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland, och nämnden fann därför, att han inte kunde betraktas som flykting enligt flyktingkonventionen.

2.2.4. Innebörden av uttrycket "risk för förföljelse"

2.2.4.1. Inledning

63. För att en utlänning skall anses som politisk flykting enligt 1954 års utlänningslag kräves, att han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse. I 1951 års flyktingkonvention uttryckes motsvarande rekvisit så, att utlänningen skall hysa *välgrundad fruktan för förföljelse*. Detta uttryck avvisades av 1949 års utlänningskommitté, då det enligt kommittén var alltför obestämt och i allmänhet inte passade för det fall, då utlänningen hotades av straff för politiskt brott. Konventionen reglerade enligt de sakkunniga inte frågan, i vilken omfattning ett hotande straff för politiskt brott konstituerade politiskt flyktingskap.¹⁵

2.2.4.2. Rekvisitet "risk för förföljelse" enligt svensk praxis

64. I ett interpellationssvar i riksdagens första kammare 1949 uttalade dåvarande chefen för inrikesdepartementet, att begreppet flykting i praxis givits en mycket vidsträckt tolkning.

I fråga om flyktingar från Östtyskland och Polen är det egentligen endast i de fall, där vederbörande utan att vara politiskt belastad flytt enbart därför att han vantrivs med de sociala och ekonomiska förhållandena i hemlandet eller därför att han hoppats på bättre försörjningsmöjligheter, som politiskt flyktingskap icke ansetts föreligga.¹⁶

Denna mycket liberala tolkning av risken för förföljelse torde beträffande flertalet öststatsmedborgare fortfarande äga giltighet, så länge det för berörda myndigheter gäller att ta ställning till en framställning om politisk asyl i Sverige, dvs. då den verkställer den "summariska prövningen" av flyktingskapet.

65. Under perioden 1955—1967 har utlänningskommissionen meddelat beslut om avvisning eller förpassning rörande öststatsmedborgare i ca 130 ärenden. I flertalet av dessa har frågan om politiskt

¹⁵ SOU 1951: 42, s. 170.

¹⁶ FK protokoll 1949 nr 26, s. 8.

flyktingskap varit aktuell. I ca 50 av fallen har verkställighet ägt rum till respektive hemland. I det övervägande antalet av dessa fall har det varit fråga om jugoslaviska medborgare. Endast i sju ärenden har medborgare i andra öststater avvisats eller förpassats till hemlandet.

I sistnämnda sju ärenden har respektive utlänning i två fall själv begärt att bli återsänd (frivillig repatriering, 612 148, 605 488), medan i ett fall en utlänning, som tidigare frivilligt återvänt till hemlandet och därefter återkommit till Sverige, ansetts kunna avvisas till hemlandet (631 338 ser. II). I ett ärende har verkställighet ägt rum enligt UtL 54 § (förverkande av asyl, 631 422). En utlänning ansågs "inte längre" riskera politisk förföljelse, varför ett förpassningsbeslut rörande denne kunde verkställas till hemlandet (614 272).

66. Endast i två ärenden har ett påstående om politiskt flyktingskap underkänts av utlänningsnämnden och utlänningskommissionen. I dessa ärenden var omständigheterna följande.

(652 482) Polske medborgaren A var född i Ryssland. Efter revolutionen 1917 hade familjen flytt till Polen, där fadern så småningom inträtt som officer i den polska armén.

Av denna anledning samt på grund av att hans moder och tre syskon lämnat Polen, skulle han aldrig komma att betraktas som helt pålitlig i de polska myndigheternas ögon, vilket hindrade hans utkomstmöjligheter.

A hade aldrig varit anhållen i Polen av politiska eller andra orsaker, men han hade känt sig leva i ett visst osäkerhetstillstånd. Han hade inte tillhört kommunistiska partiet och hade aldrig sysslat med politik. Anledningen till flykten var en önskan att leva "i ett fritt land".

A, som lämnat Polen och inkommit till Sverige legalt, hade stannat här utöver den av polska myndigheter medgivna tiden. Han ansåg, att han skulle bli straffad för detta, om han återvände till Polen, "i bästa fall med fängelse".

Hans ansökan att få stanna i Sverige hade kraftigt avstyrkts av en svåger till A. Denne svåger, som var svensk medborgare, var anställd vid ett svenskt företags Polen-avdelning. Fick A stanna kunde stora svårigheter uppkomma för svågern, som kunde bli misstänkt för att ha hjälpt A. Även den svenske chefen för företagets Polen-avdelning underströk hos utlänningskommissionen vikten av att A återsändes till hemlandet. Fick A stanna, kunde detta menligt inverka på företagets goda förbindelser med de polska myndigheterna. Bl. a. kunde man frestas att tro, att A:s svåger hjälpt denne. Det var nämligen "ganska klart", att A överhuvudtaget aldrig skulle ha fått polskt pass, om han inte haft hjälp av sin svenske svåger.

Utlänningsnämnden fann, att A ej var att anse som politisk flyk-

ting och att hinder ej förelåg för förpassning. Kommissionen beslöt i enlighet med nämndens yttrande.

(659 395) Polske medborgaren B åberopade som stöd för politiskt flyktingskap, att hans fader hade skjutits av kommunisterna 1920 samt att en syster hade avlidit i Sibirien, dit hon deporterats av ryssarna. Han kände sig politiskt förföljd i hemlandet, där han upprepade gånger varit utsatt för påtryckningar att ansluta sig till kommunistiska partiet. Han hade vägrat att göra detta, då han inte ansåg sig mot sin övertygelse kunna inträda i partiet.

Om han återsändes till Polen ansåg han, att han under dåvarande omständigheter skulle sättas i fängelse och därefter åter bli förföljd på grund av sin negativa inställning till kommunismen.

Omständigheterna kring B:s flykt var följande. Han tjänstgjorde som besättningsman ombord på ett polskt fartyg, som hade anläpt svensk hamn. B hade en natt i berusat tillstånd anmält sig för polispersonalen i hamnen och förklarat, att han önskade stanna i Sverige, "enär han ledsnat på kommunismen". B uppmanades följa med till polisstationen men ville först hämta vissa legitimationshandlingar, som var kvar på fartyget. Polismannen följde med till båten, och B gick ensam ombord. Strax därefter hade högljudda diskussioner hörts från fartyget, varefter B kom i land. Eftersom han hade glömt ytterligare en handling, återvände han till fartyget, och strax därefter ombads polismannen att komma ombord, då fartygets befälhavare önskade tala med denne. Under detta samtal framkom, att B varit anställd på fartyget endast en kort tid och att han betraktades som lat, alkoholiserad och en aning "vriden". Då han var synnerligen svårhanterlig, hade kaptenen inte något att erinra mot att B lämnade fartyget för gott.

Utlänningsnämnden fann, att B ej var att anse som politisk flyktning och att övervägande skäl talade för att han avvisades från riket. Kommissionen beslöt i enlighet med nämndens förslag. Beslutet skulle verkställas genom B:s befordran till Polen.

67. De närmare orsakerna till att A och B inte betraktades som politiska flyktingar synes oklara. Det rekvisit, som i dessa ärenden inte ansetts uppfyllt, torde ha varit "risk för förföljelse".

Utlänningen A hade som stöd för politisk förföljelse åberopat omständigheter, som enligt hans uppfattning innebar, att hans utkomstmöjligheter i hemlandet försvårades. Han skulle aldrig där komma att betraktas som helt pålitlig. Hans avsikt med resan till Sverige hade varit att hoppa av.

A hade inte utsatts för någon direkt förföljelse i hemlandet. Han hade visserligen deltagit i vissa demonstrationer några månader före resan till Sverige, men han hade inte arresterats för detta. Han trod-

de emellertid, att han vid en återkomst till Polen skulle berövas friheten på grund av sitt deltagande.

En omständighet, som talar för att A borde ha betraktats som politisk flykting, är att han i Sverige kritiserat förhållandena i hemlandet och att denna kritik hade publicerats i svenska tidningar. I andra liknande ärenden har utlänningskommissionen fogat hemlandsklausul till ett beslut om avlägsnande. (Se avsnitt 2.2.6.5.3.)

Utgången i fallet A skiljer sig markant från praxis rörande begäran om asyl från andra polska medborgare. Det är troligt, att de ut-sagor, som A:s sväger och dennes chef lämnat, haft en avgörande betydelse för utgången.

I fallet B torde dennes uppträdande i samband med avhoppet och det faktum att han två gånger återvänt till sitt fartyg och därefter tillåtits att lämna detta, ha bidragit till att han inte ansetts som politisk flykting. Vidare torde kaptenens negativa omdömen om B ha beaktats vid ärendets avgörande.

I båda fallen förefaller det som om utlänningsmyndigheterna gjort en avvägning mellan samtliga omständigheter i ärendena och funnit, att övervägande skäl talade för att utlännarna avlägsnades från riket. Den fara för förföljelse, som de riskerade i hemlandet, har i fallet A vägts mot den "fara" hans kvarstannande i riket kunde medföra för det svenska företaget, och i fallet B mot den "fara" hans kvarstannande innebar för riket på grund av dennes ådagalagda "misskötsamhet".¹⁷

68. Det tillhör undantagen, att man gör en sådan avvägning i samband med att framställningar om politisk asyl behandlas. Detta kan till en viss del förklaras med att det är ovanligt, att myndigheterna vid tidpunkten för en utlännings inresa har kännedom om omständigheter, som talar *mot* att han tillåtes stanna i riket. Troligen utgör fallen A och B undantag från en annars liberal praxis vid bedömning av den risk för politisk förföljelse, som hotar polska medborgare vid en återkomst till hemlandet.

69. Flertalet av de avvisnings- och förpassningsbeslut rörande öststatsmedborgare, som verkställts till respektive hemland, har — som ovan framhållits — avsett jugoslaviska medborgare. Av ca 100 sådana ärenden rörande jugoslaver har ca hälften verkställts till hemlandet. I åtskilliga av dessa fall har ett av utlännningen åberopat politiskt flyktingskap underkänts.

I det följande redovisas ett antal ärenden rörande polska och jugo-

¹⁷ Angående en liknande avvägning i fråga om utlännningar, som vistats i Sverige men avlägsnats till respektive hemland, se avsnitt 7.6.2.

slaviska medborgare, som avgjorts 1966 och 1967, dvs. efter ikraftträdandet av bestämmelsen, att en utlänning, som har för avsikt att ta anställning i riket, inte får inresa förrän arbetstillstånd meddelats (1954 UtlK 38 §, 1969 UtlK 46 §).

Polska medborgare

(611 880 ser II) Som skäl för att stanna i Sverige som politisk flykting uppgav C, att han i flera år umgåtts med tanken på att söka lämna Polen, där han vantrivdes med regimen. Han hade inte deltagit i någon politisk verksamhet och hade inte tillhört kommunistiska partiet. Vid flera tillfällen hade han yttrat sig kritiskt mot regimen, och på grund härav hade han ett par gånger avskedats från anställningar i hemlandet. Han hade numera ingen möjlighet att få något bra arbete och riskerade fängelsestraff upp till tre år, för att han hoppat av. Kommissionen beslöt, att C skulle tillåtas stanna i riket.

(611 826 ser II) D sympatiserade inte med kommunismen och kunde inte fördrå ofriheten i Polen. Återvände han dit, skulle han komma att straffas med 10 års fängelse, för att han inte kommit tillbaka inom föreskriven tid. D hade inte motarbetat regimen, men han hade vid flera tillfällen i diskussioner framhållit sin mening, vilken ofta varit en annan än de styrandes. D tilläts stanna.

(611 606 ser II) E var inte intresserad av politik, men han ogillade den kommunistiska regimen i hemlandet, eftersom denna inte hade förståelse för hans religion. Vid flera tillfällen hade han uppmanats att bli medlem av kommunistiska partiet, men avböjt detta. Såsom icke kommunist hade han inga möjligheter att erhålla drägliga levnadsförhållanden. Om han återsändes, skulle han bli satt i fängelse och eventuellt sänd till Sibirien. Man skulle i Polen anklaga honom för att i Sverige ha talat nedsättande om den kommunistiska regimen i Polen, och han ville hellre dö än återsändas. E tilläts stanna i riket.

(698 503) F hade sedan länge umgåtts med planer på att försöka fly från Polen. Han var motståndare till kommunismen och ville därför — trots att han flera gånger blivit tillfrågad — inte inträda som medlem i partiet. Han ansåg, att det var orättvist, att partimedlemmar fick de bästa och högst avlönade anställningarna, medan icke partimedlemmar motarbetades av myndigheterna. F hade lidit av att inte kunna uttrycka sig fritt och ansåg sig inte kunna leva i ett sådant samhälle. I hemlandet hade han att vänta fängelsestraff för avhoppet, men han visste inte hur långt straff han skulle ådömas. F tilläts stanna i riket.

(611 608 ser II) G uppgav att han, sedan ryska trupper ryckte in i Polen 1944, haft aversion mot det kommunistiska systemet. Han var an-

tikommunist och orkade inte leva i ett land, där allt som kom från regeringshåll var lögn. Särskilt under de senaste 10 åren hade han umgåtts med planer på att fly från Polen till Sverige. G ansåg, att han skulle komma att straffas med 5—8 års fängelse, om han återsändes till hemlandet. G tilläts stanna.

(611 607 ser II) H saknade som icke kommunist framtidsutsikter i hemlandet. Han var inte intresserad av politik och hade aldrig varit ansluten till något politiskt parti och hade inte heller fått någon anmodan att bli medlem i kommunistiska partiet. H var av den uppfattningen, att hans avhopp rapporterats till vederbörande polska myndigheter och att han därför skulle bli arresterad, om han återvände till Polen. H tilläts kvarstanna.

(696 869) I, som var fullständigt döv, uppgav att han kommit till Sverige, då han trodde, att han kunde få bättre arbete och inkomster här. Han var inte politiskt verksam eller ansluten till något politiskt parti. Han riskerade inte att bli utsatt för politisk förföljelse eller att bli straffad, om han återvände till hemlandet. I tilläts stanna i Sverige.

Jugoslaviska medborgare

(837 530 ser II) K hade under 10 år tjänstgjort vid jugoslaviska armén. Han hade inga möjligheter att avancera utan att vara partimedlem. Han märkte, att man spionerade på honom för att ta reda på om han hade olämpliga kontakter, eller om han var tillräckligt pålitlig för att inträda i partiet. Han var inte kommunist och överhuvudtaget ointresserad av politik. Efter sitt avsked från armén flydde han tillsammans med sin familj till Italien, där de anmälde sig vid ett flyktingläger. Familjens framställning om erkännande som konventionsflyktingar avslogs efter ca 1 månad. I stället för att återvända till hemlandet begav sig familjen till Sverige, där de under åberopande av politiskt flyktingenskap anhöll att få kvarstanna. K trodde sig löpa risk att i hemlandet bli bestraffad eller att på annat sätt komma i onåd, då han nu varit utomlands mer än tre månader. Man kunde i hemlandet tro, att han lämnat upplysningar om förhållanden vid armén eller något liknande. K och hans familj avvisades.

(838 437 ser II) L hade 196 — illegalt begivit sig till Frankrike, där han erhållit uppehålls- och arbetstillstånd. Mot slutet av året sökte och erhöll han jugoslaviskt pass hos ambassaden i Paris. I december återvände han till hemlandet utan att uppvisa sitt pass för jugoslaviska gränsmyndigheter. Han vågade inte utnyttja detta av fruktan för att bli anhållen av den jugoslaviska polisen, eftersom han hade lämnat landet utan tillstånd.

Ett par månader efter återkomsten greps L och anklagades för att ha lämnat landet illegalt samt för samröre med en jugoslavisk motståndsrörelse i Paris. L häktades och förblev i häkte under utredningstiden (ca 6 månader), då han dömdes till skyddstillsyn under två år. Efter frigivandet sökte han få arbete men utan resultat. Han beslöt sig då för att på nytt lämna Jugoslavien.

Om han återsändes till hemlandet, skulle han bli dömd till minst två års fängelse. Han var dessutom rädd för att den omständigheten, att han åter lämnat landet, skulle tas som bevis för att han varit delaktig i någon motståndsrörelse i Paris.

Han var inte politiskt intresserad men tyckte inte om den kommunistinspirerade regimen i Jugoslavien. Han var inte heller politiskt organiserad. L avvisades till hemlandet.

I fråga om de jugoslaviska medborgare, som inrest 1966 och 1967 och som tillåts kvarstanna i riket, synes skälen härtill snarast ha varit "humanitära". Vad utlänningarna anfört till stöd för politiskt flyktingskap har i allmänhet inte haft samma styrka som i de ovan refererade fallen. Av denna anledning har ytterligare redogörelser rörande jugoslaviska medborgare inte ansetts erforderliga.

70. I de refererade ärendena har utlänningarna — med undantag för fallet I — som stöd för att få stanna i Sverige åberopat politiskt flyktingskap. De skäl utlänningarna anfört förefaller vara tämligen likartade. I allmänhet har de inte varit politiskt engagerade i hemlandet. De har inte varit anslutna till något politiskt parti men har ofta av denna anledning mött svårigheter, då det gällt att skaffa sin försörjning. Samtliga utlänningar har varit utrustade med giltiga hemlandspass vid ankomsten till Sverige. Jugoslaven L har dock lämnat landet utan utresetillstånd. Gemensamt för flertalet ärenden är vidare, att utlänningarna ansett sig frukta straff vid en återkomst till respektive hemland, för att de inte återvänt inom föreskriven tid eller för illegalt gränsöverskridande. Skillnader föreligger dock i fråga om bedömningen av det straff, som kan komma att ådömas dem vid en återkomst. I allmänhet har de polska medborgarna ansett att de har riskerat ett tämligen långvarigt fängelsestraff.¹⁸

71. Trots att de övriga kriterier, som åberopats för politiskt flyktingskap, i och för sig är tämligen likartade, har utlänningsnämnden och utlänningskommissionen bedömt fallen olika. Medan endast ca hälften av det totala antalet jugoslaver, som sökt asyl i Sverige, tillåts

¹⁸ De polska medborgarnas påståenden om straff för att ha stannat utomlands utöver den medgivna tiden synes ha varit ogrundade. En annan sak är att de vid en återkomst eventuellt riskerade en diskriminerande behandling. Se avsnitt 2.2.6.5.1.

stanna i riket, är det regel, att polska medborgare beviljats uppehållstillstånd. I fråga om de senare synes redan den omständigheten, att vederbörande är från Polen vara tillräckligt skäl för att inte bli återsänd till hemlandet. Utlänningsmyndigheten synes presumera, att politiskt flyktingskap föreligger i dessa fall. Något krav uppställs inte på att utlänningarna skall ha blivit utsatta för någon egentlig förföljelse i hemlandet. En liknande presumption torde föreligga i fråga om medborgare från övriga öststater, jugoslaver undantagna.

Beträffande jugoslaver torde presumptionen rörande risk för politisk förföljelse snarast vara den motsatta. Dessa måste som stöd för ett sådant påstående åberopa av hemlandsmyndigheterna vidtagna åtgärder, som innebär förföljelse. Svårigheter att få sin försörjning, exempelvis på grund av att vederbörande inte är medlem i kommunistiska partiet, anses inte vara tillräckligt skäl för antagande om risk för politisk förföljelse i Jugoslavien men väl i Polen.

Det citerade uttalandet av chefen för inrikesdepartementet (se ovan nr 64) rörande flyktingar från Östtyskland och Polen har inte enbart utsträckts till att gälla samtliga öststatsmedborgare — med undantag för jugoslaver. Man har även ansett, att det inte är utesluttet att antaga risk för förföljelse i de fall, då utlänningen vantrivts med de sociala och ekonomiska förhållandena i hemlandet.

72. Medborgare från västeuropeiska länder, som i Sverige ansöker om politisk asyl, har — åtminstone i tidigare praxis — synnerligen svårt att göra troligt, att någon risk för förföljelse föreligger. Som exempel må följande fall rörande spanska medborgare anföras.

(922 595) Spanske medborgaren M blev under studier vid en lärarhögskola i hemlandet "utstött" från skolan på grund av att han var motståndare till Franco-regimen. M var tvungen att sluta studera och började arbeta, först som gruvarbetare, sedan som radioman. Då påtryckningarna från regimen parti blev allt hårdare, ansåg han sig tvungen att lämna landet, och han begav sig i november 1955 illegalt till Frankrike. M tjänstgjorde därefter som besättningsman på olika fartyg, tills han i september 1960 rymde från ett fartyg, som låg i svensk hamn. Anledningen till rymningen var, att hans fartyg skulle gå till Spanien.

Sedan förpassningsanledning anmälts fann utlänningsnämnden, att den inte hade något att erinra mot att M förpassades ur riket. Kommissionen beslöt i enlighet med nämndens yttrande.

Förpassningsbeslutet skulle verkställas till Spanien med flyg 31/12 1960, men M gjorde sådant motstånd, då han skulle föras ombord på flygplanet, att planets besättning vägrade att låta honom följa med.

I skrivelse till Kungl. Maj: t 2/1 1961 anhöll M, att förpassnings-

ärendet skulle upptagas till förnyad prövning. Vid ett nytt polisförhör framkom bl. a. följande. ”/M/ förnekar, att han någonsin tillhört eller nu tillhör något politiskt ytterlighetsparti. Han förnekar sålunda, att han haft någon förbindelse med något kommunistiskt parti eller ens, att han är kommunistympatisör. Han vill förklara sin politiska inställning sålunda, att han ’är emot diktatur och för demokrati’. Han är därför motståndare till Franco-regimen. Han förnekar dock, att han aktivt verkat i någon rörelse, som är riktad mot den i Spanien rådande regimen. Han har icke någon gång ’stuckit under stol’ med sin uppfattning för studie- och arbetskamrater samt vänner och bekanta. Han har även utomhus i Barcelona, Manresa och andra städer deltagit i studentdemonstrationer, som varit riktade mot Franco-regimen. Han har även vid upprepade tillfällen hörts av polisen rörande sitt deltagande i nämnda demonstrationer men han har aldrig behövt avtjäna något straff härför.

— — —

/M/ förklarar därefter, att han under inga förhållanden vill återvända till Spanien så länge den nuvarande regimen råder i detta land. Han motiverar detta sitt ställningstagande på följande sätt. Om han skulle återvända till Spanien ’skulle antagligen ingenting alls hända honom om inte falangisterna fick reda på det’. Om han därvid skulle möta någon ’falangist’, dvs. anhängare av Franco-regimen, eller någon spansk präst och han råkade i diskussion med vederbörande skulle han ’säkerligen bliva så upprörd, att han skulle komma ihop sig med den andre för vederbörandes intolerans och orättvisa mot folket’.

Ärendet väckte stor uppmärksamhet i svensk press. Bl. a. hade några studentorganisationer livligt engagerat sig i fallet och deklarerat, att M borde få stanna i Sverige, eftersom han med säkerhet riskerade politisk förföljelse, om han återsändes till Spanien. Ärendet remitterades på nytt till utlänningsnämnden, som denna gång anförde bl. a. följande: ”/M/ har uppgivit, att han i sitt hemland blivit hindrad få utbildning och arbete, sedan han i olika sammanhang givit uttryck för en oppositionell inställning till den rådande regimen. — — —

/M/ har begärt fristad här i landet som politisk flykting. Till stöd härför har /M/ åberopat, att han i sitt hemland öppet förklarat sig vara oppositionellt inställd till regimen och därför blivit illa sedd av dess anhängare samt att han befarade att vid en återresa till hemlandet bli utsatt för stränga repressalier från myndigheternas sida, då han illegalt lämnat landet.

/M/ har bland annat uppgivit, att han icke medverkat i någon mot regimen i hemlandet riktad rörelse eller deltagit i någon av flyktingar från detta land bedriven politisk verksamhet. I augusti 1956 har han av sitt hemlands generalkonsul i Hamburg fått för sig utfärdat ett hemlandspass. — — —

Med hänsyn till vad i ärendet förekommit samt till vad som för nämnden är känt rörande förhållandena i /M:s/ hemland finns det enligt nämndens mening icke anledning antaga att /M/ vid en återkomst till sitt hemland på grund av sin härstamning eller politiska uppfattning eller eljest på grund av politiska förhållanden kommer att utsättas för förföljelse, som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet, eller att han på grund av politiskt brott ådöms allvarligt straff. Nämnden anser därför /M/ icke vara att anse som politisk flykting i utlänningslagens mening.

— — —

/M/ har emellertid uttalat rädsla för att återvända till sitt hemland. Han bör därför enligt nämnden av humanitära skäl såvitt möjligt förpassas till annat land utanför det nordiska passkontrollområdet eller, därest detta icke är möjligt, beredas visst anstånd innan han förpassas till sitt hemland för att få möjlighet att frivilligt begiva sig till annat land utanför det nordiska passkontrollområdet.”

Kungl. Maj: t beslöt sedermera att bevilja M anstånd med verkställighet av förpassningsbeslutet.

(867 514) Spanske medborgaren N hade inrest i Sverige i november 19 — —. Förpassningsanledning anmäldes i januari följande år, sedan N hos polisen begärt nattlogi. Efter att ha inhämtat yttrande från utlänningsnämnden beslöt utlänningskommissionen, att N skulle förpassas ur riket.

När förpassningsbeslutet delgavs N, gjorde denne gällande, att han av politiska orsaker flytt från hemlandet. Vid ett polisförhör, som hölls på grund av detta påstående, anförde N till stöd för politiskt flyktenskap bl. a. följande: Han hade lämnat Spanien av politiska skäl. Alltsedan hans fader dödades av francoisterna 1938, hade han stått i opposition mot detta parti. För att överhuvudtaget kunna existera nödgades han utåt framstå som sympatisör med regeringspartiet, medan han samtidigt intog en framskjuten ställning i studenternas motståndsparti. Redan tidigt misstänktes han för regeringsfientlig verksamhet och 19 — — tillbringade han ca 1 månad i olika fängelser som misstänkt för illegal verksamhet. Vid detta tillfälle, då han utsattes för skilda former av tortyr, kunde man inte bevisa att så var fallet.

Han vägrade kategoriskt att återvända till hemlandet under hänvisning till sitt politiska förflutna samt det faktum, att de spanska myndigheterna här i landet numera hade sig bekant alla faktorer och skäl, han anfört för att få kvarstanna i Sverige. Polisen hade nämligen varit i kontakt med spanska legationen i Stockholm för att få inresevisering till Spanien för N och hade härvid berättat om N:s politiska förflutna, samt att denne i Sverige anhållit om asyl!

Utlänningskommissionen fann — utan att höra utlänningsnämnden — att vad N åberopat som skäl mot att återsändas till Spanien inte utgjor-

de hinder för verkställighet av förpassningsbeslutet, och beslöt, att förpassningen skulle verkställas till Spanien.

Dagen innan N skulle återsändas till Spanien, uppringdes kommissionen dels av N:s advokat, dels av en naturaliserad f. d. spanjor, vilka framhöll, att N av politiska skäl inte kunde återvända till hemlandet. Verkställigheten uppsköts och ärendet remitterades till utlänningsnämnden för yttrande. N begärde, att han skulle höras inför nämnden.

Vid förhöret framkom, utöver vad som tidigare anförts, att N under åren 1946—1951 upprepade gånger anhållits och blivit förföljd av falangisterna.

Utlänningsnämndens yttrande i ärendet hade följande lydelse: "Nämnden har visserligen icke fått tillräcklig vägledning för bedömande av huruvida /N/ på sätt han inför nämnden gjort gällande är att anse som politisk flyktning men finner likväl med hänsyn till de föreliggande omständigheterna och särskilt med beaktande av /N:s/ nuvarande labila sinnestillstånd att han bör meddelas anstånd med verkställigheten av förpassningsbeslutet — — — 19 — — och förordar nämnden att /N/, som innehar hemlandspass gällande till den — — — 19 — —, tills vidare får kvarstanna här i riket."

Då verkställighetsfrågan behandlades vid anståndstidens utgång förelåg bl. a. ett yttrande från en läkare vid ett sinnessjukhus, vid vilket N varit intagen. I detta yttrande framhålles, att N säkerligen hade stora anpassningssvårigheter, var han än befann sig, och här i landet, där han inte förstod språket, måste det vara särskilt svårt för honom att anpassa sig. Enligt läkarens mening borde han därför återsändas till sitt hemland.

Utlänningsnämnden yttrade: "Nämnden finner sådana omständigheter icke hava förekommit att vidare anstånd med förpassningsbeslutets verkställighet till Spanien bör ske, under den självklara förutsättningen att /N:s/ hälsotillstånd icke lägger hinder i vägen för hans överförande till hemlandet."

Innan kommissionen hann meddela beslut i verkställighetsfrågan, hade N åter intagits på sinnessjukhus. Med anledning härav gjorde Överståthållarämbetet framställning till Kungl. Maj:t om hemsändning av N. I yttrande till Kungl. Maj:t över denna framställning anförde kommissionen bl. a.: "Som framgår av den lämnade redogörelsen för kommissionens handläggning av frågan om /N:s/ förpassning från riket har dennes påstående om politiskt flyktingskap ingående prövats. Därvid har såväl utlänningsnämnden som kommissionen funnit sådant icke föreligga."

Kungl. Maj:t beslöt, att N — jämlikt KK 26/1 1951 angående under rättelser om utländska medborgares intagande å sinnessjukhus m. m. — skulle hemsändas till Spanien.

(978 616) Spanske medborgaren O hade under inbördeskriget frivil-

ligt anmält sig till tjänstgöring för de regeringstroga. Efter krigets slut hade han fängslats och dömts till 20 års fängelse. Han frigavs efter 5 år men ställdes under övervakning. Han var fräntagen samtliga medborgerska rättigheter i hemlandet och var "svartlistad". För att erhålla pass hade O tvingats muta en tjänsteman vid polisen.

O var inte politiskt intresserad eller engagerad. Om han återsändes till hemlandet, skulle han vid gränstationen bli föremål för sträng tull- och passkontroll, och då skulle man upptäcka, att han inte ägde rätt att inneha pass. Han skulle omedelbart sättas i fängelse och räknade med att straffet skulle bli ca 10 år. Hans bestämda uppfattning var, att han i Spanien skulle bli utsatt för politisk förföljelse.

Utlänningsnämnden fann, att O inte var politisk flykting och att hinder inte förelåg för förpassning av O. Kommissionen beslöt i enlighet med nämndens yttrande.

73. Att utlänningsnämnden och utlänningskommissionen inte accepterade utlänningarnas påståenden om politiskt flyktingskap, torde ha berott på att rekvisitet "risk för förföljelse" inte ansetts uppfyllt. Stöd för detta antagande ger också utlänningsnämndens yttrande i fallet M, där det av honom åberopade flyktingskapet underkändes med hänvisning till bl. a. "vad som för nämnden är känt rörande förhållandena i M:s hemland".

I sitt yttrande rörande M har nämnden av "humanitära skäl" ansett förpassningsbeslutet i första hand böra verkställas till annat land än hemlandet. Nämnden torde ha ansett M:s "rädsla" att återvända till hemlandet obefogad, eftersom man underkänt det politiska flyktingskapet. Men grunden för M:s fruktan att återvända var, att han trodde sig komma att bli utsatt för politisk förföljelse i hemlandet. Under sådana omständigheter synes det — logiskt sett — för utlänningsnämnden ha saknats anledning att ens av "humanitära skäl" göra avsteg från utlänningslagens bestämmelser om verkställighet av förpassningsbeslut. M:s enligt nämnden obefogade rädsla att återvända till hemlandet torde inte heller vara sådana "särskilda skäl", som enligt UtL 53 § motiverar, att ett förpassningsbeslut verkställs till annat land än hemlandet.¹⁹

74. Fallen M, N och O visar vilka svårigheter, som spanska medborgare har haft att göra troligt, att de riskerar politisk förföljelse i

¹⁹ Enligt UtL 55 § bör utlänningsbeslut som avvisas, befordras till det land, varifrån han kommit. Utlänningsbeslut, som förpassas, förvisas eller utvisas, bör befordras till sitt hemland eller, om detta inte kan utrönas, till det land från vilket han kommit. Möter hinder mot verkställighet enligt ovan angivet sätt eller föreligger eljest särskilda skäl däremot, må utlänningsbeslut befordras till det land som finnes lämpligast.

hemlandet. En viss omsvängning har ägt rum i praxis sedan mitten av 1960-talet, och utlänningsnämnden och invandrarverket synes numera vara av den uppfattningen, att det *kan* föreligga risk för politisk förföljelse även i Spanien. Men en spansk flykting har fortfarande svårigheter att få stanna i Sverige som flykting och måste — på ungefärligen samma villkor som gäller för jugoslaver — påvisa, att han i hemlandet utsatts för politisk förföljelse, för att rekvisitet ”risk för förföljelse” skall anses uppfyllt. (Se ärende 912 218.) Det är emellertid svårt att dra några säkra slutsatser om hur utlänningsmyndigheten bedömer den risk för förföljelse, som hotar spanska flyktingar.

En medborgare i Portugal anses likaledes kunna riskera förföljelse, men även här är det svårt att precisera utlänningsmyndighetens bedömning av risken för förföljelse.

I detta sammanhang bör understrykas, att spanska och portugisiska flyktingar endast i undantagsfall kommer direkt till Sverige, som således sällan kommer att utgöra deras första asylland. Som regel har de inkommit via Danmark, och de kan följaktligen återsändas dit med stöd av den nordiska passkontrollöverenskommelsen. Dessa flyktingar anses således inte vara i behov av fristad. (Se nedan nr 178.)

75. Efter militärkuppen i Grekland 1967 tillåtes som regel grekiska medborgare, som ansöker om asyl, att stanna i Sverige. Efter ett uppmärksammat fall rörande en grekisk medborgare, som förpassades till hemlandet,²⁰ och de allmänna riktlinjer för flyktingpolitiken, som utfärdades av Kungl. Maj:t med anledning av detta ärende,²¹ torde bedömningen av rekvisitet ”risk för förföljelse” numera innebära, att grekiska medborgare anses riskera förföljelse i samma utsträckning som öststatsmedborgare.

Beträffande övriga västeuropeiska stater är presumtionen den rakt motsatta, och en medborgare från någon av dessa stater har en praktiskt taget omöjlig uppgift, när han söker visa, att han riskerar förföljelse i hemlandet.

76. I fråga om utomeuropeiska stater kan sägas, att kubaner, sydafrikaner och troligen även personer från territorier under portugisisk administration bedömes riskera förföljelse i samma utsträckning som öststatsmedborgare. De tillåtes med andra ord praktiskt taget undantagslöst att stanna i Sverige om de är i behov av fristad. Något

²⁰ JO 1970, s. 454; Stencil In 1969: 3.

²¹ Skrivelse 6 februari 1970 från Kungl. Maj:t till Rikspolisstyrelsen och Statens invandrarverk.

besvärligare att göra troligt risk för förföljelse har medborgare från andra Latinamerikanska stater, men sådan har i några fall ansetts föreligga i fråga om utlännningar från Argentina, Bolivia (periodvis), Brasilien, Colombia och Dominikanska Republiken.

2.2.4.3. Analys av rekvisitet "risk för förföljelse"

77. Hur skall nu denna praxis rörande rekvisitet "risk för förföljelse", som gör skillnad mellan flyktingar från öst- och väststater, kunna förklaras? Det är nödvändigt att närmare analysera innebörden av detta rekvisit.

Detta, som finns inskrivet i såväl 1951 års flyktingkonvention som i 1954 års utlänningslag, synes ha samma innebörd i de två definitionerna. Ett krav rörande "risk för förföljelse" är inte något svenskt påfund utan har en tydlig förankring i de internationella överenskommelser, som slutits rörande flyktingar. Det kan i detta sammanhang noteras, att Sverige aktivt deltagit i utformningen av den internationella flyktingpolitiken.

78. "Risk för förföljelse" innehåller ett subjektivt och ett objektiva element. Den *subjektiva* sidan innebär, att utlännings fruktan för en väntande förföljelse i hemlandet måste vara uppriktig. Den får inte vara en produkt av fria fantasier eller efterkonstruktioner. Den subjektiva upplevelsen av en risk för förföljelse varierar mellan olika individer. Vad som är möjligt att uthärda för en person, kan innebära en sådan press på en annan, att denne finner förhållandena i hemlandet outhärdliga.²² En person kan exempelvis uppleva det faktum, att han är utesluten från rätten att delta i allmänna val så diskriminerande, att han måste anses riskera förföljelse, medan samma förhållande är fullkomligt likgiltigt för en annan. I svensk praxis synes förevaron av det subjektiva elementet inte ha uppmärksamats. Ett undantag, då man i viss utsträckning beaktat detta moment, representeras av fallet angående spanjoren M, vars "rädsla" för att återvända till hemlandet fick betydelse för utgången i ärendet.

79. Det *objektiva* elementet innebär, att den förföljelse, som utlänningen fruktar, måste te sig sannolik. Detta nödvändiggör en objektiv värdering av de omständigheter, som utlännings har åberopat,²³ vilket leder till att varje asylsökt tvingas göra en undersökning av de politiska förhållandena i utlännings hemland. Anser man någon vara flykting, har man därmed sagt, att förhållandena i hemlandet är sådana, att där förekommer förföljelse.

²² *Eligibility*, s. 68; *Sinha*, s. 102.

²³ *Heuven Goedhart*, *Recueil* 1953 I, s. 270; *Eligibility*, s. 69.

Nu torde det knappast finnas någon stat, som är villig att medge, att de interna förhållandena är sådana, att det förekommer risk för förföljelse i denna stat. Den värdering av förhållandena i utlänningens hemland, som är förbunden med rekvisitet "risk för förföljelse", kan därför medföra politiska förvecklingar mellan hemlandet och asyllandet. Den kan också leda till — och det är i praktiken inte ovanligt — att ett presumtivt asylland av politiska hänsyn tvingas anse, att en person inte riskerar någon förföljelse i hemlandet, med resultat att han eller hon inte kan anses som flykting, detta trots att samtliga rekvisit enligt definitionen av begreppet flykting är uppfyll-
da. Hellre än att ådra sig hemlandets missnöje förklarar man, att en person inte kan anses som flykting.

Den politiska aspekten av att bevilja en utlänning asyl har framhållits av departementschefen i 1968 års proposition angående riktlinjer för utlänningspolitiken.

Prövningen av om utlänning skall få asyl eller av annat skäl beredas fristad i Sverige är många gånger grannlaga, inte minst från politiska synpunkter. Med anledning härav vill jag betona att bedömningar med politisk innebörd i allmänhet inte bör göras lokalt utan av central myndighet eller av Kungl. Maj: t. Sådana ärenden bör i regel hänskjutas till högre myndighet.²⁴

80. Mot den nu tecknade bakgrunden kan det förefalla egendomligt, att man i en definition av uttrycket "flykting" har använt ett rekvisit "risk för förföljelse", som innehåller en så stark politisk värdering. Detta är så mycket mer anmärkningsvärt, som asylrättens reella innebörd har sagts vara, att en stat inom sina gränser äger ta emot en asylsökande flykting utan att därigenom göra sig skyldig till en ovänlig handling gentemot hemlandet. Förklaringen ligger i rekvisitets historiska bakgrund.

Den första internationella definition av uttrycket "flykting", som implicerade ett krav på risk för förföljelse i hemlandet, är 1938 års konvention rörande flyktingar från Tyskland. Enligt denna skulle en person uteslutas från bistånd, om han eller hon lämnat Tyskland "for reasons of purely personal convenience" (artikel 1 § 2). Härigenom avsåg man att uppställa ett krav på risk för förföljelse i Tyskland.

I konsekvens med vad som sagts ovan, skulle detta ha inneburit ett fördömande av den tyska politiken. Av förarbetena till konven-

²⁴ KPr 1968: 142, s. 115.

tionen framgår, att detta var precis vad man åsyftade.²⁵ Några politiska hänsyn behövde man inte ta. Relationerna mellan Tyskland och de stater, som deltog i 1938 års konferens var ändå så ansträngda, att man kunde bortse från de politiska konsekvenserna.

Alltsedan 1938 har ett rekvisit "risk för förföljelse" funnits med i de internationella flyktingdefinitionerna. Det fanns i den definition, som 1943 antogs av *Inter-Governmental Committee for Refugees*,²⁶ och det fanns i IRO:s definition, och i båda dessa hade rekvisitet en politisk bakgrund. Den förra tog i realiteten sikte på tyska och spanska flyktingar, medan den senare även inkluderade flyktingar från öststater.

För att förstå rekvisitet "risk för förföljelse" i 1951 års flyktingkonvention och 1954 års utlänningslag måste man komma ihåg, under vilka förutsättningar flyktingbegreppen utarbetades, och vilka flyktingar man ville bereda ett skydd.

Definitionerna tillkom under åren 1949—1951, således medan det s. k. kalla kriget mellan öst och väst var som mest intensivt. Det var vid en tid, då öststaterna bojkottade FN. Under denna period utbröt Korea-kriget. Det var i Europa, som flyktingproblemen fanns, och flyktingarna kom nästan undantagslöst från öststaterna. Att kräva risk för förföljelse i hemlandet föll sig helt naturligt. Några politiska hänsyn behövde man inte ta; relationerna mellan öst och väst — och Sverige räknades till väststaterna — kunde knappast försämrats.

81. Det har sagts, att man genom mandatet för UNHCR har fått en definition av begreppet "flykting", som tar hänsyn inte bara till befintliga flyktingar utan även till framtida grupper av flyktingar.²⁷ Detsamma skulle kunna sägas om definitionen i 1954 års utlänningslag. Mot bakgrund av vad som sagts om innebörden av rekvisitet "risk för förföljelse" är detta dock knappast en korrekt beskrivning. Vad man fått är en allmängiltig definition av begreppet "flykting", som är tillämplig, då politiska hänsyn inte hindrar ett påstående om att det förekommer förföljelse i utlänningens hemland.

82. I svensk praxis varierar bedömningen av rekvisitet "risk för förföljelse" med utlänningens hemland. Skillnaden förklaras delvis av att man anser sig tvingad ta politiska hänsyn vid bedömningen av detta rekvisit. Man beaktar den eventuella "skada" ett konstaterande av flyktingskap kan föranleda i relationerna mellan Sverige och hemlandet.

²⁵ LoN Doc. Conf. C.S.R.A./P.V.4, s. 10.

²⁶ *A Study of Statelessness*, s. 38.

²⁷ *Weis*, HRJ 1968, s. 247.

Öststatsmedborgare presumeras nästan undantagslöst riskera politisk förföljelse. Den negativa värderingen av de politiska förhållandena i hemlandet är väl etablerad och har inte längre någon betydelse för relationerna mellan Sverige och öststaterna. Sverige har mycket kraftigt fördömt militärregimen i Grekland. Några politiska hänsyn behöver man inte ta vid en bedömning av risken för förföljelse. Detsamma gäller i förhållande till Sydafrika och länder under portugisisk administration, och för dessa fall kan man dessutom stödja sig på ett flertal resolutioner, som antagits av FN:s generalförsamling och säkerhetsråd.

I övriga länder, där man ansett förföljelse kunna förekomma, är det svenska politiska engagemanget inte lika starkt, även om man har gett uttryck för ett ogillande av den förda politiken i dessa länder.

Flyktingar från de västeuropeiska demokratierna och från USA har uppenbara svårigheter att få ett politiskt flyktingskap accepterat, på grund av det politiska ställningstagande detta innebär. Symptomatiskt är, att den mot Sverige negativa kritik, som framfördes i USA med anledning av att amerikanska desertörer tilläts stanna i Sverige, många gånger grundades på föreställningen, att desertörerna beviljats politisk asyl i Sverige, och att de följaktligen ansetts som flyktingar.

83. Samma tendens — att hänsyn tas till relationerna mellan hemland och asylland — är tydlig i andra länder, som tillämpar konventionens flyktningbegrepp. Det är olyckligt, att politiska aspekter i så hög grad lägges på frågor, i vilka enbart humanitära synpunkter borde beaktas, men antagligen är det omöjligt att undvika detta förhållande. Det förekommer förföljelse, och att fastslå detta uppfattas som ett politiskt ställningstagande. Man kan bara konstatera, att det folkrättsliga synsättet, att beviljande av asyl inte kan anses som en ovänlig handling, många gånger inte svarar mot verkliga förhållanden.

2.2.4.4. Kravet på bevisning

84. Ett problem, som är förbundet med rekvisitet "risk för förföljelse" är kravet på bevisning. Ligger bevisbördan på den asylsökande flyktingen eller på den myndighet, som skall avgöra frågan?

Då en utlänning åberopat politiskt flyktingskap som grund för att få stanna i riket, uppkommer naturligen svårigheter för honom att visa, att han i hemlandet riskerar politisk förföljelse. Berörda myndigheter i asyllandet torde i allmänhet endast kunna bedöma, vad

utlänningen själv åberopat som stöd för politiskt flyktingskap. Det torde också vara omöjligt för utlänningen att lägga fram någon bevisning, vare sig skriftlig, vittnes- eller annan bevisning, som stöder hans påstående om politisk förföljelse. För det land, som mottagit en framställning om politisk asyl, är det samtidigt svårt att kontrollera de uppgifter, som anförts av den asylsökande. Den metod, som tillämpades i fallet angående spanjoren N, i vilket polismyndigheten hos vederbörande ambassad synes ha undersökt, om utlänningens ansökan var välgrundad, måste dock anses förkastlig.

85. I en kommentar till den i Förbundsrepubliken Tyskland 28 april 1965 utfärdade *Ausländergesetz* anför *Kanein* i fråga om beviskravet bl. a.:

Der Asylsuchende befindet sich häufig in einem Beweisnotstand. Glaubhaftmachung seiner Darstellung oder gar zuverlässiger Beweis sind erschwert. Für die Urteilsfindung bleibt neben Indizien insbesondere die Schlüssigkeit der Darstellung massgebend.²⁸

En liknande åsikt framföres av *Grahl-Madsen*:

It would go counter to the principle of good faith if a Contracting State should place on a suppliant a burden of proof which he, in the nature of things, could not possibly cope with.²⁹

Ett något strängare beviskrav hävdas av FN:s flyktingkommissariat, som menar, att bevisbördan åvilar den asylsökande, men att regeln "in dubio pro reo" bör gälla på grund av den speciella situationen.

It is often necessary to give the benefit of the doubt in order to do justice to a refugee who lacks supporting evidence, but whether it should be given is a matter to be decided on the merits of each case individually.³⁰

86. I denna fråga har svensk praxis i allmänhet haft en liberal inställning.³¹ Enligt 1949 års utlänningskommitté hade i tidigare praxis något egentligt krav på bevisning inte upprätthållits. Det fordrades knappast mer än att det skäligen kunde antagas, att det förelåg fara för förföljelse.³² I viss utsträckning har denna praxis upprätthållits även vid tillämpningen av 1954 års utlänningslag men blivit beroende på bedömningen av rekvisitet "risk för förföljelse".

²⁸ *Kanein*, s. 195.

²⁹ *Grahl-Madsen*, s. 146.

³⁰ *Eligibility*, s. 31.

³¹ Jfr SOU 1936: 53, s. 59; KPr 1937: 269, s. 50.

³² SOU 1951: 42, s. 163.

I några fall har utlänningskommissionen/invandrarverket försökt införskaffa upplysningar om förhållandena i en asylsökande flyktings hemland genom den svenska legationen i detta land. Ofta har man ställt direkta frågor för att få bekräftelse på de uppgifter, som lämnats av utlänningen (exempelvis om längden av det straff för illegalt gränsöverskridande, som kan komma att utdömas, om utlänningen återsändes).

Legationerna har haft stora svårigheter att besvara frågorna, och svaren blir i allmänhet mycket svävande. Dessa förfrågningar har emellertid i några fall medfört, att en utlänning tillåtits stanna i Sverige, men mera sällan att han inte ansetts som politisk flykting.

2.2.5. Innebörden av uttrycket "förföljelse"

2.2.5.1. Inledning

87. En förutsättning för att en utlänning skall anses som flykting enligt utlänningslagen är, att han riskerar "förföljelse som riktar sig mot hans liv eller frihet eller eljest är av svår beskaffenhet". Definitionen av uttrycket "flykting" i flyktingkonventionen artikel 1 mom. A 2) uppställer likaledes ett krav på förföljelse, men i denna förklaras inte detta uttryck.

I den proposition, i vilken flyktingkonventionen förelades riksdagen för godkännande, anfördes angående förföljelserekvisitet:

Uppenbart är emellertid att härmed i konventionen åsyftas åtminstone en diskriminering av viss intensitet. De i motiven till det svenska lagförslaget angivna exemplen på förföljelse som skall kunna giva upphov till politiskt flyktingskap — — — torde sålunda i lika grad få anses lämpade att angiva en yttergräns för konventionens flyktingbegrepp.³³

Full överensstämmelse mellan konventionens och utlänningslagens förföljelserekvisit synes således föreligga.

88. 1949 års utlänningskommitté anförde, att det var svårt att ange innebörden av detta rekvisit i svensk praxis.

Förföljelse kan möjligen sägas innefatta alla sådana *tvångsåtgärder mot individen som ur västerländsk-demokratisk synpunkt icke kunna anses tillåtliga*. Dessa åtgärder måste — för att man överhuvud skall kunna tala om förföljelse — vara av en viss intensitet. Det kan vidare nämnas, att politiskt flyktingskap ansetts föreligga i fråga om utlän-

³³ KPr 1954: 134, s. 20.

ning, som flytt från ett land därför att han där — trots att han icke varit politiskt verksam — skulle blivit föremål för tvångsförflyttning.³⁴

Utlänningskommitténs förslag till ny lagstiftning innebar i fråga om uttrycket "politisk förföljelse" inte någon ändring av gällande praxis. Kommittén anförde om det i lagförslaget upptagna uttrycket "därmed jämförlig förföljelse" att detta, som avsåg åtgärder av skilda slag, innefattade krav på en diskriminering av viss intensitet av särskilda folkgrupper eller individer. Under detta uttryck kunde — enligt kommittén — ingå förfaranden som förbud mot religionsutövning, förbud att använda vanliga skolor, avsevärt lägre livsmedelsransoner än folket i övrigt osv. Under detta uttryck inrymdes även tvång att utföra särskilt pressande arbete.³⁵

89. Från utländsk rätt må följande definition av uttrycket "förföljelse" citeras:

Persecution generally occurs before escape and is suffered at the hands of the authorities of the country whence the escape is eventually effected, but it may of course also result from conditions which are caused by the form of government or tyranny prevailing in the escapees' native country or country of former residence. Physical persecution will include actual arrest and/or imprisonment by the Communist or other authorities accompanied by physical mistreatment or deplorable prison conditions. Enforced hard labour for political offences should be considered. Persecution may also be in the form of mental or psychological harrassment such as constant imposition of fines without valid reason, deprivation of the right to pursue one's profession, refusal to allow one to embark on or to complete a course of higher study or professional or technical training. An enforced lower standard of food rations for political reasons might also reasonably come under this heading.³⁶

Den kanske grundligaste analysen av uttrycket "förföljelse" har gjorts av *Grahl-Madsen*. Han sammanfattar innebörden av detta rekvisit på följande sätt:

It is our contention that whenever a person is faced with the likelihood of losing his life or his physical freedom for more than a 'negligible' period of time, if he should return to his home country, or is likewise threatened with other measures which, in his particular case

³⁴ Kursiverat här. SOU 1951: 42, s. 163.

³⁵ SOU 1951: 42, s. 170.

³⁶ US Immigration Act of 11 September 1957, 71 Stat. 643.

and his special circumstances, appear as more severe than a short-term imprisonment, that person has 'well-founded fear of being persecuted'.³⁷

90. Med de här citerade uttalandena från svensk och utländsk doktrin har man emellertid inte fått något tillfredsställande svar på frågan om innebörden av uttrycket "förföljelse". Vad man skulle önska, vore en närmare beskrivning av de åtgärder, som konstituerar förföljelse.

För att göra detta måste man utgå från ett "normaltillstånd", och en åtgärd från hemlandets sida, som negativt avviker från detta, skulle innebära förföljelse. Det är tydligen tanken på ett sådant, som ligger bakom uttryck som åtgärder "som ur västerländsk-demokratisk synpunkt icke kunna anses tillåtliga".

Problemet blir att söka fastställa detta "normaltillstånd" och det finns ett kriterium för ett sådant, nämligen respekten för de mänskliga rättigheterna. Men det är inte tillräckligt med att anknyta förföljelse till en kränkning av dessa. Det finns även andra fall av förföljelse, som kommit till uttryck i svensk och utländsk praxis. Det anses stundom, att personer, som är skyldiga till politiskt brott och som i hemlandet riskerar straff härför, under vissa förutsättningar riskerar förföljelse. Förföljelse kan också föreligga, om en person som gjort sig skyldig till brott, har anledning att befara att han kommer att bestraffas oproportionerligt strängt.

2.2.5.2. Kränkning av de mänskliga rättigheterna

91. Ett kriterium på ett "normaltillstånd" är, att därunder respekten för de mänskliga rättigheterna upprätthålles. En kränkning av dessa skulle alltså innebära förföljelse. Uttryck för en sådan uppfattning har i doktrinen framförts av *Weis*, som anser, att andra åtgärder än sådana, som innebär fara för liv eller frihet, konstituerar förföljelse, om dessa äger rum med åsidosättande av mänsklig värdighet (in disregard of human dignity).³⁸

Även *Vernant* har varit inne på denna tankegång, även om han går längre, när han definierar en flykting

as anyone who can prove that his person or property is either threatened, or as good as threatened, with severe measures and sanctions

³⁷ *Grahl-Madsen*, s. 216.

³⁸ *Weis*, *Clunet* 1960, s. 970.

of an arbitrary nature, incompatible with the principles set forth in the Universal Declaration of Human Rights.³⁹

92. Varje mänsklig individ har garanterats vissa minimirättigheter, och det förefaller logiskt och riktigt att påstå, att en person, vars rättigheter kränkes på grund av hans ras, nationalitet etc., utsättes för förföljelse, åtminstone om denna kränkning är av allvarlig art eller av viss intensitet.

För att få reda på innehållet av de mänskliga rättigheterna är man hänvisad till de internationella överenskommelser, som finns på detta område. Här är först och främst att nämna den *Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna*,⁴⁰ vilken trots att den saknar juridiskt bindande karaktär är av den största betydelse. Framhållas måste också Europarådets *Konvention angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* från 1950 samt till denna hörande protokoll,⁴¹ 1966 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering,⁴² 1966 års FN-konventioner om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter samt om medborgerliga och politiska rättigheter.⁴³

93. Om man anknyter förföljelsen till en kränkning av de mänskliga rättigheterna uppkommer frågan, vem som skall avgöra, om det föreligger någon sådan kränkning, och i så fall om denna är av sådan intensitet, att förföljelse måste anses vara för handen. Med vissa undantag finns inte några överstatliga organ, som är behöriga att avgöra, om en kränkning ägt rum. Det måste därför ankomma på respektive asylland att ta ställning till om någon rättighet åsidosatts. Om således en utlännings i Sverige som stöd för politiskt flyktingskap åberopar, att han i hemlandet utsatts för eller riskerar att utsättas för en viss åtgärd, som strider mot de mänskliga rättigheterna, så som dessa angivits i internationella överenskommelser, måste det ankomma på svenska myndigheter att ta ställning till om någon rättighet eftersatts, och om en eventuell kränkning är av så allvarlig beskaffenhet, att förföljelse föreligger.

94. Mot att anknyta "förföljelse" till de mänskliga rättigheterna och särskilt den Allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna

³⁹ Vernant, s. 7.

⁴⁰ GA Res. 217 (III) den 10 december 1948.

⁴¹ ETS 5 (SÖ 1952: 35); tilläggsprotokoll nr 1: ETS 9 (SÖ 1953: 26); tilläggsprotokoll nr 4: ETS 46 (SÖ 1964: 11).

⁴² KPr 1970: 87.

⁴³ GA Res. 2200 (XXI) den 16 december 1966. KPr 1971: 125.

har *Grahl-Madsen* opponerat sig.⁴⁴ Åtskilliga fall av kränkning av deklarationen kan — enligt *Grahl-Madsen* — inte anses som förföljelse. Som exempel anför han, att en kvinna, som i Schweiz förvägras rätten att delta i allmänna val i strid mot deklarationens artikel 2 jämförd med artikel 21, inte kan anses riskera förföljelse. Ytterligare exempel är begränsning eller förvägran av vissa rättigheter: rätten att fritt få röra sig i sitt hemland (artikel 13), rätten till tanke- och religionsfrihet (artikel 18), rätten till yttrandefrihet (artikel 19), rätten att delta i sitt eget lands regering (artikel 21). Om däremot dessa kränkningar sker med utnyttjande av sådana åtgärder, som exempelvis innebär fara för liv eller frihet, föreligger förföljelse enligt *Grahl-Madsen*.

95. Det är svårt att förstå, varför en kränkning av de mänskliga rättigheterna inte kan anses vara förföljelse, självfallet med den förutsättningen att denna kränkning grundas på ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politisk uppfattning. För att ta det schweiziska fallet rörande det tidigare förbudet för kvinnor att delta i allmänna val var detta helt visst en kränkning av rättighetsförklaringen, men det kunde inte anses som förföljelse, eftersom detta förbud inte grundades på ras, nationalitet etc. utan på kön, vilket flyktinkonventionen inte nämner som grund för förföljelse. Och det förefaller riktigt att anse förföljelse föreligga i fråga om en färgad medborgare i Rhodesia, som är utestängd från rätten att delta i allmänna val på grund av sin ras. Det skall i detta sammanhang ånyo understrykas, att ett villkor för ställning som flyktning enligt konventionen respektive utlänningslagen är, att det subjektiva elementet i "risk för förföljelse" föreligger. (Se ovan nr 78.)

2.2.5.3. Straff för politiskt brott

96. Att en person riskerar straff för politiskt brott är i och för sig inte något skäl för att anses som flyktning enligt 1951 års flyktinkonvention. På denna punkt skiljer sig definitionerna av flyktningbegreppen i konventionen och 1954 års utlänningslag, enligt vilken med politisk förföljelse även förstås, att någon ålägges allvarligt straff för politiskt brott.

Det är tillräckligt, att en utlänning i sitt hemland hotas med allvarligt straff för politiskt brott, för att han skall anses riskera förföljelse. Detta framgår bl. a. av förhållandet mellan utlänningslagen och 1957 års utlämningslag. I sistnämnda lag uppställs ett förbud

⁴⁴ *Grahl-Madsen*, s. 194 f.

mot utlämning för politiskt brott (UtlämnL 6 §), och i motiven till detta stadgande har framhållits, att förbudet inte får kringgås, genom att vederbörande med stöd av utlänningslagen vägras tillstånd att vistas här i riket samt avlägsnas till det land, i vilket han riskerar att bestraffas för brottet.⁴⁵

Något krav att det straff, som hotar utlämningen i hemlandet, skall vara oproportionerligt strängt ur "västerländsk-demokratisk synpunkt", kan inte uppställas. Har utlämningen gjort sig skyldig till sådant politiskt brott, att han inte kan utlämnas på grund av föreskriften i UtlämnL 6 §, kan han inte heller avlägsnas till hemlandet med stöd av utlänningslagens bestämmelser, om han för detta brott riskerar "allvarligt straff". Till skillnad från länder, som byggt sin flyktingpolitik på en strikt tillämpning av flyktingkonventionen, borde det i Sverige — enligt ordalydelsen av definitionen av uttrycket "politisk förföljelse" i 1954 års utlänningslag — för att en utlämning skall anses som flykting vara tillräckligt, att han gjort sig skyldig till politiskt brott, och att han riskerar ett "allvarligt straff" för detta.

97. Uttrycket "politiskt brott" definieras inte i utlänningslagen, men det torde ha samma innebörd som i lagstiftningen om utlämning för brott, där samma uttryck förekommer (1913 års lag om utlämning av förbrytare, 7 §, 1957 års lag om utlämning för brott, 6 §).⁴⁶ I förarbetena till 1957 års lagstiftning säges, att under detta begrepp innefattas i första hand brott, som riktar sig mot stat och samhällsordning, men att därunder i viss utsträckning inbegripes brott av allmän karaktär, i vilka ingår ett politiskt moment. Man framhåller, att det inte är möjligt att i lagtexten definiera begreppet, utan tolkningen skall ske i tillämpningen med beaktande av omständigheterna i varje särskilt fall.⁴⁷

Vägledande för tolkningen av begreppet "politiskt brott" är de uttalanden, som gjordes i förarbetena till den tidigare gällande 1913 års lag om utlämning av förbrytare. I den proposition, i vilken förslag till denna lag förelades riksdagen, berörde föredragande departementschefen innebörden av begreppet "politiskt brott". Han anförde bl. a. följande:

Såsom i det föregående antytts gäller inom alla länders utlämningsrätt, att utlämning ej medgives för s. k. politiska brott. Men om inne-

⁴⁵ SOU 1951: 42, s. 217.

⁴⁶ Björling—Lindencrona, s. 24.

⁴⁷ KPr 1957: 156, s. 55.

börden av detta begrepp och vad därunder rätteligen bör innefattas råda mycket divergerande meningar. Klart är, att därunder ingå de brott, som enbart på den grund av de rikta sig direkt mot staten, vare sig dess integritet, dess författning eller statsmaktens representanter, äro underkastade straff (absolut-politiska brott). Det är, när man kommer till de gärningar, som fränsett det politiska momentet däri, äro straffbara även såsom vanliga brott, mord, stöld etc. (relativt-politiska brott), som åsikterna skilja sig. Härvidlag göres å ena sidan gällande, att varje brott, som begåtts i politiskt syfte, bör föras in under begreppet politiskt brott och sålunda undantagas från de utlämningsbara. Å andra sidan framhållles såsom det riktigaste att fatta detta begrepp objektivt, att alltså föra därunder utom de brott, som utgöra direkta angrepp mot staten (dvs. ungefärligen de brott, som i vår strafflag upptagas i 8 och 9 kapiten) vare sig gärningen tillika konstituerar ett vanligt brott eller icke, dessutom endast sådana brott, som förövas i samband med en dylik statsförbrytelse och i avsikt att främja densamma. Ett brott, som begåtts utan dylikt faktiskt samband med en statsförbrytelse, är alltså enligt sistnämnda åsikt, oavsett att gärningsmannen velat främja ett politiskt mål, av beskaffenhet att föranleda utlämning. — — — Men otvivelaktigt är, att allmänna meningen bland dem, som sysslat med hithörande frågor, sådan denna mening framträtt inom lagstiftningen, vetenskapen eller eljest, dock går i riktning mot en inskränkning i begreppet politiska brott; åtminstone såtillvida att icke i varje fall brott, endast därför att det skett i politiskt syfte, skall anses vara av beskaffenhet att utlämning därför förbjudes. — — —

I schweiziska lagen lyder regeln rörande de politiska brotten: 'Utlämning beviljas icke för politiskt brott. Utlämning skall dock medgivas, även om gärningsmannen åberopar ett politiskt motiv eller syfte, när den handling, för vilken utlämningen begäres, i överbägende mån har karaktären av en allmän förbrytelse. Förbundsdomstolen skall i det särskilda fallet efter sitt fria bedömande bestämma brottets karaktär på grundval av de föreliggande omständigheterna.' — — —

Av den nu givna redogörelsen torde framgå, vilka svårigheter som möta att på ett tillfredsställande sätt genom bestämmelser i lagen lösa frågan om behandlingen av de relativt-politiska brotten. Det synes mig därför som det vore lämpligast att stanna på den schweiziska lagens ståndpunkt och att alltså överlåta åt domstolen att med ledning av doktrin och praxis i det särskilda fallet avgöra, huruvida handlingen skall anses vara av överbägende politisk beskaffenhet eller icke, med påföljd att utlämning i förra fallet vägras och i senare fallet medgives. Att märka är, att den praxis, som den schweiziska förbundsdomstolen följt, synes gå i riktning mot att tillerkänna de objektiva omständigheterna vid brottets förövande en avgörande betydelse, så att t. ex. mord av politisk hämnd eller brott (mord eller stöld), som eljest begåtts

utan samband med något verkligt försök att omstörta den bestående politiska ordningen, icke ansetts böra medföra frihet från utlämning.⁴⁸

98. 1949 års utlänningskommitté hade i fråga om kravet på förföljelse vid politiskt brott jämsällt detta med kravet härpå vid övriga förföljelsegrunder. Anledningen till att ordet "allvarligt" tillades, anges inte i propositionen till utlänningslagen, men i lagkommentaren anføres, att syftet var att från politisk förföljelse utesluta fall, där påföljden för ett politiskt brott var ett ordinärt bötesstraff eller ett obetydligt frihetsstraff.⁴⁹

99. I fråga om förföljelse på grund av politiskt brott föreligger en medveten skillnad mellan utlänningslagens och flyktingkonventionens definitioner. Ett av skälen till att 1949 års utlänningskommitté inte accepterade konventionens uttryck "välgrundad fruktan för förföljelse" var, att detta i allmänhet inte passade för det fall, då utlämningen hotades med straff för politiskt brott.⁵⁰

Skillnaden mellan flyktingkonventionen och den svenska utlänningslagen blir märkbar i fråga om sådana brott, som utgör ett direkt angrepp på staten, dvs. huvudsakligen sådana brott, som omnämnes i BrB 18 och 19 kapitlen. Konsekvensen blir att en person, som i vinningssyfte gjort sig skyldig till spioneri, och som därefter söker asyl i Sverige, skall skyddas enligt utlänningslagen men inte enligt flyktingkonventionen.

100. I svensk rättspraxis har regelmässigt personer, som deltagit i motståndsrörelser i hemlandet, ansetts som politiska flyktingar. Som exempel kan anföras de ungerska flyktingar, som tog del i revolten i Ungern i oktober—november 1956. Vidare kan nämnas de polska medborgare, som under och omedelbart efter andra världskriget aktivt kämpade i den mot kommunisterna riktade motståndsrörelsen.

I praxis har också en jugoslavisk medborgare, som under sina sista år i hemlandet tillhört en kroatisk organisation, ansetts som politisk flykting (922 571). En argentinsk medborgare, som varit peronist och medlem i den mot den rådande regimen riktade motståndsrörelsen ansågs likaledes riskera politisk förföljelse (949 195), liksom en portugisisk medborgare, som i hemlandet varit medlem i en nationell motståndsrörelse (830 922 ser. II).

Det torde inte råda någon tvekan om att gärningar av nu nämnt slag inrymmes under grunden politiskt brott, och att det är det straff utlämningarna riskerar för detta, som konstituerar förföljelse.

⁴⁸ KPr 1913: 50, s. 31.

⁴⁹ Björling—Lindencrona, s. 24.

⁵⁰ SOU 1951: 42, s. 170.

101. Ur svensk rättspraxis må även följande ärenden nämnas.

(619 211) En polsk medborgare hade genomfört flykten till Sverige genom att tillsammans med två kamrater bemäktiga sig ett fartyg och med detta segla till Sverige. Han hade med pistol hotat övriga besättningsmän och tvingat dessa att följa med. En framställning om utlämning avslogs.

(620 406) Liknande omständigheter förelåg i ett annat ärende rörande en polsk medborgare, som vid flykten till Sverige, som företogs i en fiskebåt, bl. a. låst in övriga besättningsmän.

(659 322) En polsk medborgare, som i hemlandet fruktade straff för olovlig underrättelseverksamhet, betraktades som politisk flykting.

(447 122 ser II) En medborgare i Förbundsrepubliken Tyskland, som sade sig vara marxist-leninist, och som avvikit från sin militärtjänstgöring, återopade som stöd för politiskt flyktingskap bl. a. följande:

Han hade i Förbundsrepubliken vid ett flertal militära förläggningar delat ut flygblad med anmaning, att soldaterna skulle motsätta sig den förestående undantagslagstiftningen (?), vägra lyda order och desertera från västtyska armén. Han hade i dessa flygblad påstått att armén till en del dominerades av före detta nazistmilitärer, att officerare fortfarande bedrev rashets, att armén inom ramen för undantagslagarna fick "likvidera civila", att "soldaten i förbundsvärnet kan komma i en situation, där han måste kämpa mot sina egna landsmän", och att soldater och underofficerare redan deltog i kriget i Vietnam, kamouflerade som amerikanska soldater. Detta kunde betraktas som uppvigling och kunde medföra mycket kännbart straff.

Såväl utlänningsnämnden som utlänningskommissionen fann att utlämningen inte var att anse som politisk flykting, och beslut om hans avlägsnande meddelades.

102. I det sist refererade fallet riskerade utlämningen straff i hemlandet för politiskt brott. Eftersom han inte ansetts som politisk flykting, kan man dra slutsatsen, att straffhotet inte ansågs innebära risk för förföljelse. Troligen har man jämfört straffsatserna för ifrågasvarande brott i Förbundsrepubliken och Sverige och funnit, att de inte i alltför hög grad avvek från varandra. I de tidigare nämnda fallen, som avsåg öststatsmedborgare, har däremot straff för politiskt brott ansetts innebära risk för förföljelse. Av akterna framgår inte, att någon utredning förebragts om längden av de straff, som utlämningarna riskerade vid en återkomst till hemlandet.

103. Svensk praxis rörande innebörden av rekvisitet " förföljelse " vid straff för politiskt brott synes inte helt stå i överensstämmelse med ut-

länningslagen. Lagen tolkas stundom på sådant sätt, att förföljelse endast anses föreligga, om det straff, som hotar utlänningsen vid en återkomst till hemlandet, är oproportionerligt strängt i förhållande till svenska straffbestämmelser för motsvarande brott.

Samtidigt kan inte uteslutas att politiska hänsyn tas vid avgöranden av huruvida politiskt brott är en grund för ställning som flykting. Gärningen kan ha företagits i syfte att åstadkomma en radikal förändring av det politiska systemet i hemlandet, och detta lands samhällsordning kan bygga på samma grundläggande värderingar, som den svenska. Skiljer sig utlänningsens politiska uppfattning väsentligt från rådande svenska värderingar, tas politiska hänsyn, då man skall avgöra om det politiska brottet utgör en grund för hans ställning som flykting. Det anses inte vara en svensk angelägenhet att skydda en person, som kan komma att skada svenska intressen.

104. Rätten för politiska brottslingar att stanna i Sverige synes vara intimt förknippad med frågan om deras rätt att här bedriva politisk verksamhet. Ett förbud mot detta har tidigare upprätthållits i Sverige. I ett pressmeddelande från utrikesdepartementet den 31 januari 1953 förklarades:

Svenska regeringen upprätthåller som bekant den regeln, att politiska flyktingar, som åtnjuta asylrätt i Sverige, icke få bedriva politisk verksamhet i landet.⁵¹

Efter militärkuppen i Grekland 1967 har den svenska regeringen givit uttryck för rakt motsatt uppfattning, och denna har konfirmerats i prop. 1971: 109 med förslag till lag om ändring i vapenförordningen. I denna uttalas, att utlänningsar i princip har samma rätt som svenska medborgare att bedriva politisk verksamhet i Sverige.⁵²

Förbjuder man en flykting att bedriva politisk verksamhet i Sverige, vilket strider mot den vedertagna principen om yttrandefrihet, kan det vara lättare att ta emot politiska brottslingar, som annars kan skada svenska intressen.⁵³ Finnes inte något sådant förbud, kan

⁵¹ Pressmeddelande från Utrikesdepartementet den 31 januari 1953.

⁵² KPr 1971: 109, s. 4.

⁵³ I Förbundsrepubliken Tyskland har flyktingar uttryckligen förbjudits att bedriva politisk verksamhet. Den afrikanska enhetsorganisationens Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa från 1969 föreskriver i artikel III § 2: "Signatory States undertake to prohibit refugees residing in their respective territories from attacking any State Member of the Organization of African Unity, by any activity likely to cause tension between Member States, and in particular by use of arms, through the press, or by radio."

man tvingas ta politiska hänsyn, när det gäller att avgöra om straff för politiskt brott är en grund för ställning som flykting.

Man ställs inför en valsituation: att öka omfattningen av den humanitära verksamheten eller att tumma på yttrandefrihetens princip.

105. I detta sammanhang skall uppmärksammas stadgandet i den *nordiska utlämningslagen* den 5 juni 1959, som medger utlämning för politiskt brott.

Härom föreskrives i 4 §:

"Utlämning för politiskt brott må ske, allenast om gärningen eller gärning av motsvarande beskaffenhet är i svensk lag belagd med straff och den som begäres utlämnad ej är svensk medborgare."

Något folkrättsligt förbud mot utlämning för politiskt brott kan inte uppställas,⁵⁴ men en utveckling mot ett sådant har kunnat skönjas. *Weis* anför härom: "In the field of extradition there is thus a growing tendency to have regard to the special position of the refugee and to consider that extradition should be excluded if, apart from prosecution for the alleged offence, persecution is feared in the requesting country. Stated in other terms, there is a tendency to introduce the principle of non-refoulement into the law of extradition".⁵⁵

Föreskriften i de nordiska utlämningslagarna torde utgöra sällsynta undantag från regeln, att utlämning inte äger rum för politiskt brott.

I fråga om det föreslagna stadgandet i Nord. UtlämnL 4 § förekom ett livligt meningsutbyte i remissbehandlingen. I propositionen motive-rades bestämmelsen på följande sätt:

"De numera vanligaste brotten tillhörande denna grupp torde vara spioneribrotten. Det har icke synts kommittén motiverat, att utlämning måste vägras beträffande sådana brott. Det finns enligt kommitténs mening ej anledning att den, som i vinningssyfte bedrivit spioneri i de nordiska länderna, skulle kunna undandraga sig konsekvenserna därav genom att flytta över till ett grannland."⁵⁶

I den norske *Fremmedloven* den 27 juli 1956 definieras begreppet "politisk flykting" på samma sätt som i Sverige. Allvarligt straff för politiskt brott utgör således även i Norge en grund för förföljelse. Det är därför av intresse att beröra förarbetena till stadgandet om utlämning för politiskt brott i den norska nordiska utlämningslagen (*Lov den 3 Mars 1961 om utlevering av lovflyttere till Danmark, Finnland, Island og Sverige*). Där framhålles inledningsvis, att grunden till att politiska brott undantages från utlämning är, att innebörden av dylika

⁵⁴ *Dahm*, s. 283.

⁵⁵ *Weis*, IJIL 1966, s. 191.

⁵⁶ KPr 1959: 72, s. 29.

förbrytelser varierar mellan olika länder. Vad som i utlänningens hemland betraktas som ett politiskt brott, kan efter nordiskt betraktelsesätt framstå som handlingar till förmån för frihet och demokrati. "Dette vil imidlertid ikke kunne inntreffe de nordiske land imellom. Grunnlaget for felleesskapet mellom Nordens folk er ikke minst det frie folkestyre som rår i alle de nordiske land."⁵⁷

Det är uppenbart, att en diskrepans uppkommer mellan å ena sidan UtL 2 §, enligt vilken den, som i hemlandet riskerar att ådömas allvarligt straff för politiskt brott, är att betrakta som politisk flykting, samt å andra sidan NordUtlämnL 4 §, som tillåter utlämning för politiskt brott. Förarbetena till den nordiska utlämningslagen bidrager inte till att bringa klarhet i förhållandet mellan dessa lagar. I propositionen till utlämningslagen anföres: "Kommittén har menat, att om sådana fall av politiska brott skulle uppkomma, i vilka utlämning ansåges icke böra ske, det stode det land som mottagit utlämningsframställningen fritt — med den konstruktion lagen erhållit — att vägra utlämning under hänvisning t. ex. till asylrättens principer."⁵⁸ Men dessa principer innebär ju enligt den svenska utlämningslagen, att den som i hemlandet riskerar allvarligt straff för politiskt brott, betraktas som politisk flykting och kommer i åtnjutande av det skydd, som utlämningslagen uppställer för dessa.

Än större blir förvirringen vid en jämförelse med den norska propositionen till nordisk utlämningslag. Där anföres bl. a.: "Det bemerkes også at det ikke kan hentes noen invendning mot forslaget ut fra den såkalte asylrett."⁵⁹ Denne innebærer ikke noen rett for enkeltpersoner til å få asyl, men er en rett for en stat i forhold til andre stater til å gi asyl."^{60 61}

106. Förbudet mot utlämning för politiskt brott grundas på en strävan att undvika en politisk värdering av förhållandena i det land,

⁵⁷ Odelstingsproposisjon nr 18 (1959—60), s. 8.

⁵⁸ KPr 1959: 72, s. 29.

⁵⁹ Den norske *Fremmedloven* den 27 juli 1956 2 § första stycket innehåller en bestämmelse om rätt till asyl av samma innehåll som den svenska utlämningslagen.

⁶⁰ Odelstingsproposisjon nr 18 (1959—60), s. 8.

⁶¹ *Hambro* har mycket kraftigt protesterat mot ifrågavarande stadgande i de nordiska utlämningslagarna. Hans kritik innebär, att de motiv, som anges för att tillåta utlämning för politiskt brott, icke är tillräckligt starka för att genomflyta den allmänt erkända principen om förbud häremot. Ett sådant genombrott kan komma att medföra, att utlämning för politiskt brott utsträcker till förmån för andra länder, som upprätthåller samma demokratiska principer som de nordiska.

"Er ikke dette et spinkelt grunnlag å bygge på for å la de nordiske land gå i spissen i antiliberale retning? Norden viser veien. — — — For fremtiden — efter at disse nye lover er vedtatt i de nordiske land — vil alle som ønsker å innsnevre flyktninger frihet og rettigheter, alle som ønsker å gi naboende hånden til å undertrykke anderledes tenkende, kunne hevde at Norden har vist veien. Og

som begär utlämningen. Man har därför uppställt ett generellt förbud häremot. För närvarande finns det emellertid en tendens att rucka på denna princip, och detta motiveras med att länder med samma eller liknande samhällsordning har ett gemensamt intresse av att den politiske brottslingen lagföres.

Det finns numera även en tendens i utländsk praxis att ta politiska hänsyn till en framställning om utlämning för politiskt brott.

De nordiska länderna står i första ledet bland de stater, som bidrar till denna utveckling, genom den nordiska konventionen, som tillåter utlämning för politiskt brott. Denna konvention är ägnad att förstärka de politiska aspekterna på frågor om vem som skall utlämnas, och därmed också på frågor om vem som är politisk flykting.

2.2.5.4. Straff för annat brott än politiskt

107. Stundom åberopar en utlämning, som ansöker om asyl, att han i hemlandet riskerar att straffas för brott, som inte är politiskt, och att han på grund härav måste anses som flykting. Det i praktiken vanligaste fallet är, då utlämningen riskerar straff för desertering, vägran att inställa sig till militärtjänstgöring och brott av liknande natur.

Vad som komplicerar situationen är, att ansvar för dessa gärningar i allmänhet även kan utkrävas enligt svensk rätt. Detta hindrar naturligtvis inte att förföljelse i flyktingkonventionens och utlämningslagens mening kan föreligga, men för detta fordras, att förföljelsen grundas på orsaker, som omnämnes i konventionens artikel 1 respektive UtL 2 § andra stycket, dvs. ras, nationalitet (härstamning), tillhörighet till viss samhällsgrupp etc. Endast om dessa grunder medför, att vederbörande bestraffas *strängare*, föreligger förföljelse. Denna konstitueras s. a. s. av det "strafftillägg", som följer av ras, nationalitet (härstamning), tillhörighet till viss samhällsgrupp etc. Är påföljden för brottet väsentligt strängare i hemlandet än i Sverige, kan förföljelse därjämte föreligga enligt utlämningslagen, om detta längre straff kan ses som uttryck för *politiska förhållanden*.

når stater med slike stolte og demokratiske tradisjoner har gått til dette skritt kan det neppe være så ilde om de følger efter." (*Hambro*, TfR 1960, s. 57 f. Jfr *Grahl-Madsen*, TfR 1967, s. 311).

Hambro menar också, att om det enda brott, som motiverat de nordiska utlämningslagarna är, att den som i vinningssyfte bedrivit spioneri i de nordiska länderna, ej skall undgå att bestraffas härför, finns möjlighet att föreskriva aningen, att spioneri icke anses som politiskt brott i utlämningslagens mening eller att de handlingar, som enligt gärningsbeskrivningen anses som politiska, förlorar denna egenskap, om de företagits i enbart vinningssyfte. (*Hambro*, TfR 1960, s. 51. Jfr SOU 1951: 42 s. 217).

108. Det sagda kan enklast åskådliggöras med följande exempel rörande desertering. Enligt BrB 21: 11 dömes krigsman, som olovligen avviker eller uteblir från avdelning av krigsmakten, för *undanhållande* till disciplinstraff eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt dömes enligt BrB 21: 12 för *rymning* till disciplinstraff eller fängelse i högst två år. Under beredskapstillstånd eller då riket är i krig dömes till strängare straff (högst två år respektive tio år).

Enligt den tjeckiska strafflagen av den 29 november 1961 bestraffas desertering till annat land med högst sju års fängelse. Begås brottet efter mobilisering dömes till fängelse högst femton år eller till dödsstraff (artikel 283).⁶²

Skall frågan om politiskt flyktingskap avgöras enligt flyktingkonventionen, skall inte svensk lagstiftning om undanhållande eller rymning beaktas. Man måste i stället laborera med hypotetiska antaganden om "normalstraff" för desertering i Tjeckoslovakien, och den påföljd, som den aktuella tjecken riskerar, om han återsändes. Blir det fråga om en straffskärpning på grund av ras, nationalitet etc. föreligger förföljelse. Nu är det emellertid en i det närmaste omöjlig uppgift att komma till några säkra slutsatser med denna hypotetiska metod. Den förutsätter en kunskap om praxis i Tjeckoslovakien, som den bedömande myndigheten som regel inte har. Man tvingas göra en allmän bedömning av förhållandena i hemlandet, som leder till vissa presumtioner rörande påföljden. (Jfr avsnitt 2.2.4.3.) Har desertören avvikit exempelvis på grund av sin politiska uppfattning, kan med stor sannolikhet antas, att påföljden i det berörda exemplet rörande en tjeckisk medborgare blir strängare.

Skall frågan om politiskt flyktingskap avgöras enligt utlänningslagen, kan en enklare metod användas med tillämpning av förföljelsegrunden *politiska förhållanden*. Man kan först kontatera, att strafflatituden i den tjeckiska lagen är vidare än i den svenska, och detta leder till en presumtion, att även straffet i ett konkret fall blir strängare. Har politiska förhållanden dikterat utformningen av strafflatituden eller längden av det straff, som kan komma att ådömas i det konkreta fallet, föreligger förföljelse i utlänningslagens mening.

⁶² Das Tschechoslowakische Strafgesetzbuch. Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung, 85.

2.2.5.5. Utövare av förföljelsen

109. För att förföljelse skall föreligga i utlänningslagens och flyktingkonventionens mening kräves, att staten (regeringen eller något statsorgan, som har myndighetsutövning som uppgift; det härskande politiska partiet etc.) direkt eller indirekt kan göras ansvarig för förföljelsen. Staten kan själv utöva förföljelse, exempelvis genom att upprätthålla en lagstiftning av diskriminerande karaktär (raslagarna i Tyskland under nazisttiden, apartheidpolitiken i Sydafrika etc.). Men förföljelse kan också föreligga, om denna sker med statsmaktens goda minne trots att den själv inte vidtager några direkta åtgärder. I subjektivt hänseende behöver endast culpa föreligga hos det statsorgan, som är ansvarigt för förföljelsen.⁶³

Det ligger nära till hands att dra en parallell med de folkrättsliga reglerna om statsansvaret. Enligt dessa är en stat i princip ansvarig för handlingar och försummelser av alla dess organ, om handlandet innebär att staten brutit sina förpliktelser mot annan stat.⁶⁴ I samma utsträckning kan staten göras ansvarig för förföljelse, som drabbar statens medborgare.

110. En person, som utsättes för diskriminerande åtgärder av privatpersoner, riskerar däremot inte förföljelse i utlänningslagens eller flyktingkonventionens mening med mindre det är fråga om åtgärder, som kan ses som ett uttryck för landets politik och som direkt eller indirekt sanktioneras av statsmakten. Om exempelvis en person vägras ett arbete på grund av sin ras, kan detta vara förföljelse i Sydafrika, eftersom det kan vara ett uttryck för detta lands apartheidpolitik och tillåtet enligt sydafrikansk rätt. Om samma sak skulle inträffa i Sverige, föreligger däremot inte förföljelse, eftersom detta står i uppenbar strid mot svensk rätt och innebär en straffbar handling enligt BrB 16: 8 a.

2.2.6. Grunderna för politisk förföljelse

111. Den förföljelse, som utläningen riskerar i hemlandet, skall enligt definitionen av politisk förföljelse i UtlL 2 § vara orsakad av utlänningsens härstamning, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religiösa eller politiska uppfattning eller eljest av politiska förhållanden.

Flyktingkonventionen innehåller en liknande uppräknning av de grunder, som kan leda till att en person anses riskera politisk förföljelse, även om vissa olikheter föreligger mellan definitionerna. Således

⁶³ *Grahl-Madsen*, s. 189 f; *Sinha*, s. 102.

⁶⁴ *Eek*, *Folkrätten*, s. 288.

användes i konventionen uttrycket *ras* och *nationalitet* i stället för *härstamning*. Vidare saknas i konventionen grunderna *politiska förhållanden* och *politiskt brott*.

112. Den följande redovisningen av svensk praxis rörande orsakerna till politisk förföljelse grundas som regel på rättsfall, i vilka i besluten angivits, att ifrågakarande utlänning varit politisk flykting.

2.2.6.1. Risk för förföljelse på grund av utlänningens härstamning

113. Flyktingkonventionen använder, som tidigare påtalats, inte uttrycket *härstamning* som grund för risk för förföljelse. Enligt ett direkt uttalande av 1949 års utlänningskommitté motsvarar emellertid detta uttryck i utlänningslagen helt konventionens *ras* och *nationalitet*. Anledningen till det avvikande uttryckssättet säges vara en önskan att uppnå överensstämmelse med stadgandet i SL 11: 7 (numera BrB 16: 8) angående hets mot folkgrupp.⁶⁵

Enligt *Lag 27 maj 1970 (nr 224)* har BrB 16: 8 erhållit ändrad lydelse för att till svensk lag överföra vissa bestämmelser i 1966 års FN-konvention om rasdiskriminering. Uttrycket "*härstamning*" har sålunda ersatts med *ras, hudfärg, nationalitet eller etniskt ursprung*.

Under uttrycket *härstamning* inrymmes i vart fall konventionens *ras* och *nationalitet*. Ordet *ras* i konventionen bör inte användas i en strikt vetenskaplig betydelse för att avgränsa en grupp individer från en annan. Här användes ordet i en vidare mening, och kan därför användas på grupper som judar, zigenare etc.⁶⁶

2.2.6.2. Risk för förföljelse på grund av tillhörighet till viss samhällsgrupp

114. Såväl 1951 års flyktingkonvention som utlänningslagen upptager *tillhörighet till viss samhällsgrupp* som orsak till politisk förföljelse. Denna grund, som inflöt i flyktingkonventionen på förslag av den svenske delegaten vid den diplomatiska konferensen i Genève, innebär möjligheter till en bredare tillämpning av grunderna för förföljelse än enbart *ras* och *nationalitet*. Vad som avses med detta uttryck redovisas inte närmare i konventionens förarbeten. Tillägget motiverades enbart med att det förekom sådana fall, och att det därför var mer tillfredsställande, att det explicit nämndes i konventionen.⁶⁷

⁶⁵ SOU 1951: 42, s. 170.

⁶⁶ *Grahl-Madsen*, s. 218; *Sinha*, s. 102.

⁶⁷ UN Doc. A/CONF.2/9 och UN Doc. A/CONF.2/SR.19, s. 14.

Denna grund för förföljelse saknas i statuterna för UNHCR. Någon reell skillnad mellan konventionen och flyktingkommissariens mandat har för den skull inte uppkommit. I de fall då rekvisitet *tillhörighet till viss samhällsgrupp* är relevant, torde risken för förföljelse även kunna inrymmas under något av de andra rekvisiten för förföljelse.⁶⁸

115. *Grahl-Madsen* anför ett flertal exempel på utlänningar, vilka skulle kunna hänföras till denna kategori:

Nobility, capitalists, landowners, civil servants, businessmen, professional people, farmers, workers, members of a linguistic or other minority, even members of certain associations, clubs, or societies, all constitute social groups of various kinds.⁶⁹

2.2.6.3. Risk för förföljelse på grund av religiös uppfattning

116. I de fall, där utlänningen som grund för risk för politisk förföljelse åberopar sin religiösa uppfattning torde några tolkningssvårigheter inte uppkomma. I senare svensk praxis har inte förekommit, att en utlänning explicit tillerkänts ställning som politisk flykting på denna grund. Däremot är det tämligen vanligt, att en utlänning vid den summariska prövningen av flyktingskapet åberopat sin religiösa uppfattning som grund för att få stanna i Sverige. (Jfr fall E, ovan nr 69).

2.2.6.4. Risk för förföljelse på grund av politisk uppfattning

117. En av de gemensamma grunderna för politiskt flyktingskap enligt flyktingkonventionen respektive utlänningslagen är, att utlänningen hyser fruktan för förföljelse på grund av sin *politiska åskådning*, medan däremot grunden *politiska förhållanden* saknas i konventionen. Man kan frestas tro, att denna skillnad i praktiken skulle innebära, att den svenska definitionen är avsevärt vidare än konventionens. Det faktum att länder, som enbart tillämpar konventionens grunder för förföljelse, upprätthåller en liberal praxis, gör att skillnaden inte blir särskilt stor.

118. För en systematisk undersökning av grunderna för risk för förföljelse enligt svensk rätt är det nödvändigt att skilja mellan politisk uppfattning och politiska förhållanden. Men detta innebär samtidigt,

⁶⁸ Jfr *Eligibility*, s. 73.

⁶⁹ *Grahl-Madsen*, s. 219.

att vad som utomlands kan anses som risk för förföljelse på grund av politisk åskådning enligt svensk rätt utgör förföljelse på grund av politiska förhållanden. Exempelvis anses förföljelse som består i straff för illegalt gränsöverskridande i länder, som tillämpar konventionens flyktbegrepp, stundom som förföljelse på grund av politisk åskådning, medan det enligt svensk rätt är naturligare att anse detta vara förföljelse på grund av politiska förhållanden (eller politiskt brott).

119. I fråga om sådan förföljelse, som omedelbart orsakas av utlänningens politiska uppfattning, kan man skilja mellan tre olika situationer.⁷⁰

Risk för förföljelse kan grundas på utlänningens tidigare politiska verksamhet. Exempelvis har ett föregående medlemskap i ett icke kommunistiskt parti ansetts grunda politiskt flyktingskap, sedan kommunisterna övertagit kontrollen av staten (628 710, 944 883).

Ett andra fall då en flyktings politiska åskådning anses grunda politiskt flyktingskap är, då utlänningen vägrat att bli medlem av det härskande partiet i hemlandet (612 155, 628 958).

Slutligen föreligger det fall, då utlänningen på ett eller annat sätt givit uttryck för en avvikande politisk inställning. Detta är en grund för politiskt flyktingskap, som ofta har förekommit i svensk praxis. En jugoslav, som i hemlandet verkat som journalist och härvid i tidningsartiklar uttalat en regeringsfientlig inställning, har ansetts riskera politisk förföljelse (892 353). En polsk medborgare, som bedrivit en antikommunistisk propaganda genom att offentligt klistra upp affischer, har ansetts som politisk flyktning (622 582). En algerisk medborgare, som varit medlem i FLN och anhängare till Ben Bella, ansågs riskera politisk förföljelse efter statskuppen i Algeriet 1965 (983 585). Detsamma gäller en Sukarno-trogen indonesisk medborgare, som sökte politisk asyl i Sverige efter statskuppen i Indonesien (814 051 ser. II). Som ytterligare exempel kan nämnas en iransk medborgare, som i hemlandet varit medlem av ett förbjudet kommunistiskt parti (923 868).

2.2.6.5. Risk för förföljelse på grund av politiska förhållanden

120. Som tidigare framhållits har förföljelsegrunden *politisk åskådning* i utländsk doktrin och praxis i allmänhet tolkats liberalt. Under denna grund har inrymmts även de fall, då en utlänning riskerar förföljelse, som ofta endast indirekt är en följd av hans politiska uppfattning.

⁷⁰ *Grahl-Madsen*, s. 224.

121. De vanligaste fall, då en utlänning riskerar politisk förföljelse på grund av politiska förhållanden, är illegalt gränsöverskridande, avvikelse från militärtjänst och därmed jämförbara fall. Det förekommer också ärenden, där de omständigheter, som grundar förföljelsen, tillkommit, sedan utlänningen lämnat hemlandet. Därjämte finns vissa mera sällsynta orsaker till risk för förföljelse, som lämpligen bör hänföras under denna grund.

2.2.6.5.1. *Illegalt gränsöverskridande m. m.*

122. Ett gemensamt drag för östeuropeiska länder är att illegal utresa, illegalt gränsöverskridande, flykt från landet, vägran att återvända dit etc. bestraffas. Den kriminalisering, som här ägt rum, kan inte jämföras med de sanktioner, som i vissa västeuropeiska stater uppställts i exempelvis passlagar, varigenom straff stipuleras för att lämna landet utan att inneha giltigt pass. Enligt *KK 7 nov 1941 nr 836*) om skyldighet för svensk medborgare att vid utresa ur riket innehava giltigt pass kan den som reser utrikes utan pass, då man är skyldig att inneha sådant, straffas med dagsböter eller, om omständigheterna är försvårande, med fängelse högst sex månader. Medan grunden för den senare lagstiftningen är politirättslig, är syftet med den förra lagstiftningen att upprätthålla en stark politisk kontroll över landets befolkning.⁷¹

Den grundläggande skillnaden mellan de olika lagstiftningarna torde även framgå av den inbördes placeringen. Medan straff för att lämna landet utan att inneha giltigt pass i Sverige uppställs i lagstiftning av förvaltningsrättslig karaktär, betraktas illegal utresa i många östeuropeiska stater som förräderi och behandlas ofta i samband med brott, som utgör ett direkt angrepp mot staten.

123. Den lagstiftning, som här aktualiserats, må illustreras med följande exempel, hämtade från Jugoslavien, Polen, Tjeckoslovakien och Ungern.

I den jugoslaviska strafflagen av den 4 april 1965 bestraffas flykt till annat land i syfte att utföra "antipatriotiska" handlingar med fängelse 1—12 år (artikel 110 § 1). Att organisera grupper i syfte att befrämja flykt till annat land bestraffas med högst 15 års fängelse (artikel 110 § 2). Enligt en särskild lag om resedokument av den 15 mars 1965 bestraffas illegalt kvarstannande utomlands med böter, högst 20 000 dinarer (artiklarna 38—44 och 52), medan illegalt gränsöverskridande bestraffas med böter om 50 000 dinarer eller 30

⁷¹ *Grahl-Madsen*, s. 239; annan uppfattning, *Kanein*, s. 262.

dagars arrest enligt en lag den 15 mars 1965 om illegalt gränsöverskridande (artikel 53). De två sist anförda fallen torde snarast kunna jämföras med de föreskrifter, som uppställs i västeuropeiska passlagar etc.^{71a}

I Polen bestraffas enligt strafflagen 19 april 1969 en person, som utan tillstånd lämnar landet, med fängelse upp till fem år. Är brottet ringa dömes till fängelse högst ett år eller till böter (artikel 288). Att stanna utomlands utöver den av myndigheterna medgivna tiden är däremot inte straffbart.⁷²

Den tjeckoslovakiska strafflagen av den 29 november 1961 stadgar straff för illegal utresa och illegalt kvarstannande utomlands. Straffet uppgår till fängelse mellan 6 månader och 5 år (artikel 109 §§ 1—2). Medhjälp bestraffas med fängelse mellan 3 och 10 år (artikel 109 § 3).⁷³

Den ungerska strafflagen av den 22 december 1961 bestraffar illegal utresa och vägran att återvända till hemlandet med frihetsstraff mellan 6 månader och 5 år (artiklarna 203 och 205). Som försvårande omständighet betraktas att ha lämnat landet beväpnad eller i grupper om mer än två personer; straffet uppgår härvid till frihetsstraff mellan 2—8 år. Har flykten företagits genom att vederbörande själv flugit ett flygplan, uppgår straffet till frihetsstraff mellan 5—12 år.^{74 75}

124. I doktrinen har skiftande meningar om betydelsen av illegalt gränsöverskridande framförts. Den mycket restriktiva uppfattningen kan sägas vara företrädd av *Kanein*:

Mehrfache Bestrafung wegen unerlaubten illegalen Grenzübertritts ist keine Verfolgungsmassnahme, sondern strafrechtliche Folge des auch in demokratischen Staaten unter Strafe gestellten Verstosses gegen passrechtliche Vorschriften. — — — Festnahme wegen versuchten illegalen Grenzübertritts ist jedenfalls keine Verfolgungsmassnahme.⁷⁶

Kanein bortser således från de skilda grunderna i öst och väst för denna lagstiftning. Han stöder sitt påstående med en hänvisning till

^{71a} *Franz*, DVBl 1966, s. 628.

⁷² Der polnische Strafkodex. Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung, 92.

⁷³ Das Tschechoslowakische Strafgesetzbuch. Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung, 85.

⁷⁴ Der Strafkodex der Ungarischen Volksrepublik, Sammlung ausserdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung, 83.

⁷⁵ För en sammanställning av ifrågavarande bestämmelser i östeuropeiska stater, se *Franz*, DVBl 1966, s. 628; UN Doc. MHCR/102/67.

⁷⁶ *Kanein*, s. 262.

tysk praxis.⁷⁷

En mera liberal inställning till problemet om illegal utresa omfattas av *Vernant*. Hans utgångspunkt är förklaringen om de mänskliga rättigheterna, artikel 13 § 2, som föreskriver att var och en har rätt att lämna varje land, inbegripet sitt eget, samt att återvända till sitt land.

What distinguishes this new class of refugees from ordinary emigrants and justifies their being treated as refugees is the fact that in the countries of Eastern Europe from which they come, the State had deprived them of certain of the fundamental freedoms inscribed in the Universal Declaration of Human Rights, and firstly of the right to leave their own country. The refugee has thus been forced to expose himself to sanctions by leaving his country clandestinely or, if he was already abroad, by refusing to return to it. Such clandestine emigration, or the action of leaving his country of origin or of habitual residence without permission and by irregular means, is a direct indictment of States which, by denying their nationals the right of free movement, are thereby infringing Article 13 of the Universal Declaration of Human Rights.⁷⁸

Enligt *Vernant* innebär varje kränkning eller hot om kränkning av de mänskliga rättigheterna förföljelse (se ovan nr 91), och följaktligen skall den, som riskerar straff för illegal utresa *alltid* anses som flykting.

En mer återhållsam uppfattning har *Grahl-Madsen* givit uttryck för:

The words persecution 'for reasons of political opinion' may be read so as to imply that the Convention is designed to meet the needs of persons fleeing from a country where people are persecuted because of their beliefs, where opposition is not tolerated.⁷⁹

⁷⁷ I tidigare västtyska rättsfall har emellertid illegalt gränsöverskridande ansetts konstituera flyktingskap enligt flyktingkonventionen, då det straff, som hotade utlännings vid en återkomst till hemlandet, varit oproportionerligt strängt. (*Grahl-Madsen*, s. 241 och där anförda rättsfall.) Denna "humanitära" linje torde senare ha övergivits i västtysk praxis, och större vikt lägges numera vid det bakomliggande motivet till flykten. (*Grahl-Madsen* s. 242 och där anförda rättsfall.) Tidigare västtysk praxis har starkt kritiserats, bl. a. av *Zink*, som menar, att omänskligt hårda straff inte innebär förföljelse i konventionens mening. "Diese setzt voraus, dass die Strafe wegen der politischen Überzeugung des Täters verhängt wird." (*Zink*, s. 105. Jfr. *Feneberg*, Garmisch, s. 69.)

⁷⁸ *Vernant*, Preliminary Report, s. 8 f.

⁷⁹ *Grahl-Madsen*, s. 253.

Enbart att en person riskerar straff för illegal utresa kan således enligt *Grahl-Madsen* inte medföra, att han är flykting. Om det däremot finns bakomliggande politiska orsaker till att utlänningen lämnat hemlandet, skall han kunna erkännas som flykting.⁸⁰

125. Till frågan om illegalt gränsöverskridande anförde 1949 års utlänningskommitté i samband med rekvisitet *politiska förhållanden* bl. a.:

Under detta uttryck eller under politiskt brott torde också kunna föras de situationer, där en flykting, som kommit hit endast i avsikt att här vinna en bättre försörjning, icke kan återvända utan att drabbas av mycket stränga straff för att han flytt från sitt hemland.⁸¹

Kommittén synes här anse, att illegalt gränsöverskridande kan konstituera politiskt flyktingskap, om det straff som hotar utlänningen i hemlandet är oproportionerligt strängt. Genom att framhålla att illegalt gränsöverskridande även kan föras under begreppet politiskt brott, synes emellertid utlänningskommittén dessutom ha accepterat ett hänsynstagande till det bakomliggande motivet till flykten. Ett hotande straff för illegal utresa kan således innebära risk för förföljelse, även om straffet inte blir alltför strängt.

126. Frågan hur strängt straff, som skall utkrävas i hemlandet för att en utlänning skall anses riskera politisk förföljelse, beröres inte av kommittén. Men då den anser, att straff för illegal utresa lika väl kan inrymmas under förföljelsegrunden *politiskt brott* som *politiska förhållanden*, finns skäl att anta, att "allvarligt straff" skall kunna åläggas utlänningen, för att denne skall anses vara utsatt för politisk förföljelse. (Se ovan nr 98.)

127. Hithörande frågor har före ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag vid upprepade tillfällen behandlats av utlänningsnämnden. I ett yttrande från 1950 uttalade nämnden sålunda:

I detta sammanhang inställer sig frågan huruvida politiskt flyktingskap kan för /P/ grundas på omständigheten, att han i strid mot gällande polsk lagstiftning lämnat sitt hemland. Till detta spörsmål har nämnden alltid principiellt intagit den ståndpunkten att otillåten utresa icke i och för sig utgör tillräckligt motiv för politiskt flyktingskap. Uppenbart kan dock andra synpunkter böra anläggas i fall, då det straffhot, som är

⁸⁰ *Grahl-Madsen*, s. 253.

⁸¹ SOU 1951: 42, s. 170.

förknippat med otillåten utresa, skulle genom retroaktiv lagstiftning väsentligt skärpas eller eljest framstå som omänskligt. (611 368.)⁸²

128. Sedan utlänningskommissionen i december 1951 uppvaktats av representanter för bl. a. polska flyktingrådet, som framhöll de risker, som polska flyktingar löpte vid en återkomst till hemlandet, anhöll kommissionen hos UD om utredning i detta ärende. Enligt det besked, som kommissionen erhöll, skulle polsk lag föreskriva frihetsstraff från 1 till 3 år för illegalt gränsöverskridande. Om vapen kommit till användning eller om främmande valutor medförts, kunde straffet uppgå till 10 års straffarbete. Förelåg politiska motiv för gränsöverskridandet kunde livstids straffarbete eller dödsstraff utdömas. Enligt de uppgifter, som kunde inhämtas, var det mycket sällsynt att illegalt gränsöverskridande bestraffades med så lågt straff som frihetsstraff från 1 till 3 år. I allmänhet ansågs en flykt från Polen ske av politiska motiv eller för att undgå följderna av begånget brott av politisk eller annan art, varvid de vanligaste straffen utgjorde livstidsstraff eller dödsstraff. Utredningen sammanfattas med att man med tämligen stor säkerhet kunde utgå från, att sådana personer, som efter illegalt gränsöverskridande tvångsvis återsändes till Polen, hade att emotse antingen frihetsstraff på livstid eller dödsstraff.⁸³

Reaktionen på de erhållna uppgifterna angående de stränga straff (frihetsstraff på livstid eller dödsstraff), som väntade återvändande polska flyktingar, är inte enhetlig. I en del fall återsändes polska flyktingar, som gjort sig skyldiga till illegal utresa fortfarande till sitt hemland. I andra fall utföll emellertid bedömningen på annat sätt, och utlänningsen tilläts kvarstanna i Sverige. Det måste dock understrykas, att dessa ärenden avgjordes enligt 1945 års utlänningslag och avsåg förverkande av asyl. Enligt dåvarande praxis bedömdes frågan, om utlänningsen skulle få stanna i Sverige, efter en avvägning mellan å ena sidan den "fara" det innebar för riket, att han kvarstannade, samt å andra sidan den fara för förföljelse, som hotade honom vid en återkomst till hemlandet.

I ett yttrande från juni 1952 i ett ärende angående verkställighet av ett utvisningsbeslut rörande en polsk medborgare, fann utlänningsnämnden i och för sig att hinder inte förelåg för verkställighet av beslutet. Nämnden fortsatte:

⁸² Jfr SOU 1951: 42, s. 163.

⁸³ Skrivelse 7 mars 1952 från svenska beskickningen i Warszawa till UD.

Med hänsyn till de upplysningar, som kommit nämnden tillhanda angående de straff som efter polsk lag ådömes personer, som utan vederbörligt tillstånd lämnat Polen, särskilt i fall då utresan haft politisk bakgrund, anser dock nämnden — även om vad /Q/ åberopat till stöd för politiskt flyktingskap icke i och för sig skulle förtjäna tilltro — att till verkställighetsbeslutet bör fogas förbehåll, att /Q/ icke må befordras till Polen eller till land, varest han kan antagas icke åtnjuta trygghet mot att bliva återsänd till förstnämnda land. (616 127)

I ett verkställighetsärende, som återremitterats till utlänningsnämnden på grund av de erhållna uppgifterna om straff för illegalt gränsöverskridande, fann denna, att utlänningen inte var politisk flykting. Som skäl för politiskt flyktingskap hade utlänningen — förutom illegal utresa — åberopat, att han vägrat inställa sig till militärtjänst (613 508). Och i ytterligare ett verkställighetsärende, som också avsåg en illegalt utrest polsk medborgare, anförde nämnden:

På grund av de motsägende och orimliga uppgifter /R/ lämnat angående sina förhållanden finner nämnden tilltro icke kunna tilläggas /R:s/ uppgifter om politiskt flyktingskap och anser fortfarande, i överensstämmelse med sina yttranden den — — — och den — — —, med hänsyn till /R:s/ grova, upprepade brottslighet, hinder icke möta för verkställighet av utvisningsbelutet (616 902).

Icke heller ansågs en polsk medborgare, som endast var 14 år, då han illegalt lämnade hemlandet, som politisk flykting (612 415).

I ett annat ärende blev utgången den motsatta:

/S/ är visserligen icke att anse som politisk flykting i den meningen, att han skulle hava att frukta förföljelse i sitt hemland för politisk verksamhet. Emellertid är allmänt känt, att de kommunistiska diktaturstaterna politiserat överträdelse av utreseförbud och påbjudit allvarliga påföljder för personer, som utan tillstånd lämna hemlandet på sätt som /S/ gjort. Den påföljd som i sådan anledning väntar honom i hemlandet torde, i förhållande till de jämförelsevis lindriga straff, vartill han här gjort sig förvunnen, vara så svår, att nämnden icke för närvarande finner /S/ böra mot sin vilja utvisas till — — — eller land, där han icke åtnjuter säkerhet att dit utlämnas. (629 692).

En delvis ny synpunkt på frågan, huruvida illegalt gränsöverskridande konstituterar politiskt flyktingskap, framskymtar i ett reservationsyttrande av en av kommissionens ledamöter. Reservanten ville för sin del hävda,

att en flykting, vilken uppenbarligen löper den största risk att efter återkomsten till Polen bli ådömd fängelsestraff och allt vad därmed kan följa, först bör beredas en möjlighet att söka sig till annat land, innan han förpassas till landet. Jag har därför i kommissionen yrkat på att förpassningsbeslutet må förbindas med hemlandsklausul samt att /T/ först om han efter viss respittid — förslagsvis tre månader — icke lyckats komma till annat land än Polen bör kunna förpassas till Polen. En sådan linje synes bäst överensstämma med humanitetens krav — —. (616 127)

Såväl utlänningsnämnden som utlänningskommissionen ville låta en polack stanna, som två gånger olovligen utrest ur Polen. Utlänningen hade enligt egen uppgift ådömts straff för det första illegala gränsöverskridandet och i samband därmed varnats för att åter lämna landet utan tillstånd (616 945).

I ett ärende, som avgjordes i juni 1954, fann majoriteten i utlänningsnämnden, att en illegal utresa inte innebar risk för förföljelse. En ledamot av nämnden anförde skiljaktig mening:

Även om vad /U/ åberopat till stöd för politiskt flyktingskap icke i och för sig skulle förtjäna tilltro, anser jag — med hänsyn till de upplysningar, som kommit nämnden tillhanda angående de straff, som efter polsk lag ådömes personer, som utan vederbörligt tillstånd lämnat Polen, särskilt i fall då utresan haft politisk bakgrund — /U/ böra jämsättas med en politisk flykting. (615 330).

129. Sammanfattningsvis kan sägas, att praxis före 1954 års utlänningslag var föga enhetlig. Avgörande för utgången torde ha varit resultatet av den avvägning, som ägde rum mellan å ena sidan den fara för förföljelse, som hotade utlänningen i dennes hemland, och å andra sidan den fara det innebar för riket, att han stannade i Sverige.

130. Ur praxis rörande illegalt gränsöverskridande etc. efter ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag må följande fall omnämnas.

I oktober 1954 yttrade utlänningsnämnden om en polsk medborgare, som tidigare varit i brittisk militärtjänst och illegalt lämnat Polen, att han var politisk flykting (612 155). Mera i detalj redovisar utlänningsnämnden i ett yttrande 1956 hur illegalt gränsöverskridande bör bedömas. Efter att inledningsvis ha hänvisat till tidigare yttranden, då fråga om illegalt gränsöverskridande behandlats, fortsatte nämnden:

Sammanfattningsvis vill nämnden uttala den meningen att en illegal utresa ur Polen, som föranletts av allmänt missnöje med den där rådande regimen, svårigheter att få arbete eller dylikt, i allmänhet icke bör konstituera politiskt flyktingskap. Skulle utresan ha haft mera klart politiska grunder, vilka icke i och för sig medför politiskt flyktingskap, eller föreligga flera illegala utresor, kan det finnas anledning att tillgripa hemlandsklausul. (612 160.)

I några ärenden, som avgjorts efter det att utlänningsnämnden 1956 sålunda redovisat sin principiella inställning till denna fråga, har illegalt gränsöverskridande som grund för risk för förföljelse synbarligen tillmätts avgörande betydelse.

I linje med nämndens ovannämnda principyttrande är ett fall, i vilket en jugoslavisk medborgare tillerkändes ställning som politisk flyktning, sedan han efter att ha återsänts till hemlandet och där bestraffats för illegalt gränsöverskridande, åter lämnat landet illegalt. I detta fall förelåg således flera illegala utresor (902 134).

I ett annat fall tilläts en sovjetisk medborgare likaledes att stanna i riket, sedan tiden för det av hemlandsmyndigheterna meddelade tillståndet att vistas utrikes gått ut. Detta torde ha varit föranlett av det stränga straff, som väntade utlänningsen i hemlandet, för att han ej återvänt dit inom stipulerad tid (618 981 ser. II). En ungrare ansågs vara politisk flyktning, då han befarade straff för illegal utresa och då anledningen till flykten uppgavs vara, att utlänningsen stod under polisövervakning på grund av sin politiska opålitlighet. Flykten från hemlandet torde i detta fall ha haft politiska grunder, och bedömningen synes således stå i överensstämmelse med utlänningsnämndens principyttrande (646 384). Utlänningsnämnden har ansett politiskt flyktingskap föreligga i ett ärende rörande en jugoslavisk medborgare, vilken som enda skäl för att erkännas som politisk flyktning åberopade repressalier i hemlandet för att han — trots anmodan — vägrade att återvända (897 801). I ett annat ärende, som även det rörde en jugoslavisk medborgare, hade denne som stöd för politiskt flyktingskap åberopat svårigheter att få arbete i hemlandet på grund av vägran att bli medlem i kommunistiska partiet, samt att han riskerade straff för att inte ha återvänt till hemlandet inom föreskriven tid (907 237).

131. Straff för illegal utresa eller för att ha stannat utomlands utan tillstånd av hemlandets myndigheter har fortfarande stor aktualitet som grund för politiskt flyktingskap inte minst i fråga om de tjec-kiska flyktingar, som lämnat sitt hemland efter den ryska ockupa-

tionen 1968. Till skillnad från vad som varit fallet i fråga om flyktingar från andra öststater, ådömes tjeckiska flyktingar i sin frånvaro straff enligt den tjeckiska strafflagen artikel 109. Strafftidens längd varierar mellan minimistrafvet sex månader och upp till maximistrafvet fem års fängelse.

Ytligt sett förefaller det som om dessa tjeckiska flyktingar gjort sig skyldiga till ett och samma brott — att illegalt ha lämnat landet eller att ha stannat utomlands utan tillstånd. Trots detta varierar de straff dessa flyktingar ådömes. Det måste finnas bakomliggande orsaker, som föranleder de tjeckiska domstolarna att utmäta olika straff, men att precisera dessa är vanskligt. Det synes sannolikt, att ett avgörande kriterium är graden av politisk opålitlighet eller vederbörandes politiska aktivitet i hemlandet före flykten, dvs. omständigheter, som har att göra med flyktingens politiska uppfattning. Eftersom "brottet" bör karakteriseras som ett politiskt brott, ligger det nära till hands att anta, att politiska värderingar har betydelse vid straffmätningen. Domsluten kan ses som ett mått på hur starkt vederbörande fördömes i hemlandet.

Svensk praxis i fråga om dessa tjeckiska medborgares egenskap av flyktingar är svårtolkad. Dessa tillåtes visserligen undantagslöst att stanna i Sverige. Detta beror emellertid inte på att de anses som politiska flyktingar i utlänningslagens eller konventionens mening. Endast vid den "summeriska prövningen" godkännes deras påstående om flyktingskap. Att de inte accepteras som flyktingar enligt konventionen framgår av att tjeckiska flyktingar som regel vägras resedokument, och detta trots att innehav av resedokument — enligt svensk uppfattning — inte innebär ett ställningstagande till ifrågavarande personers flyktingskap (se nedan avsnitt 5.3.3.5.1.). Till och med om en flykting kan uppvisa den dom, som visar att han i Tjeckoslovakien dömts för brott mot den tjeckiska strafflagen artikel 109 (se ovan nr 123), anses han inte alltid som flykting. Kan han däremot göra troligt, att han av andra orsaker riskerar förföljelse i hemlandet, exempelvis att han vid en återkomst dit kan straffas för sin politiska verksamhet, har han större möjlighet att bli erkänd som flykting och erhålla resedokument.

Svensk praxis förefaller alltför restriktiv. På grund av sin politiska uppfattning riskerar flykten ett "strafftillägg", och kriterierna för att anses som flykting synes därför vara uppfyllda. Detta styrkes av praxis i andra västeuropeiska länder (exempelvis Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Italien, Schweiz, Österrike), där tjeckiska flyktingar praktiskt taget undantagslöst erkännes som konven-

tionsflyktingar.⁸⁴

132. Som framgår av den lämnade översikten av svensk rättspraxis, synes utlänningsnämnden och utlänningskommissionen före ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag ha varit ovilliga att deklarerat, att illegalt gränsöverskridande och liknande "brott" omedelbart kunde konstituera politiskt flyktingskap. I de fall, där utlänningen ansetts böra tillåtas kvarstanna, har använts uttryck som att utlänningen "jämställs" med politisk flykting eller att illegal utresa "motiverar att hemlandsklausul fogas till beslutet".

Att man inte ansett den illegala utresan omedelbart konstituera politisk förföljelse enligt 1945 års utlänningslag, torde hänga samman med utformningen av det skydd, som politiska flyktingar erhöll enligt denna lag. Här föreskrevs skydd för den, som av politiska orsaker *flytt* från hemlandet. Med denna formulering kunde inte illegal utresa omedelbart grunda risk för förföljelse, eftersom denna gärning begåtts först i och med flykten från hemlandet. Till skillnad från 1945 års utlänningslag förutsätter 1954 års lag liksom 1951 års flyktingkonvention, att utlänningen skall befinna sig utanför sitt hemland för att kunna erhålla ställning som flykting, och som orsaker till risk för förföljelse kan åberopas omständigheter, som föreligger vid tiden för ansökan om asyl. Illegal utresa och liknande "brott" kan i och för sig konstituera politisk förföljelse enligt 1954 års utlänningslag, vilket ibland har accepterats av berörda myndigheter.

133. I praxis efter ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag har straff för illegal utresa etc. periodvis ansetts innebära förföljelse, om ett extremt långt frihetsstraff har kunnat ådömas utlänningen. För närvarande synes man inte anse ett oproportionerligt strängt straff konstituera politiskt flyktingskap.

Illegal utresa etc. kan i svensk rätt stundom konstituera politiskt flyktingskap, också om det föreligger mera politiskt uttalade motiv för utresan, och detta även om utlänningen inte befarar ett mycket strängt straff i hemlandet. Praxis står i detta avseende i överensstämmelse med flyktingkonventionen (grunden *politisk åskådning*). Att ge ett entydigt svar på hur utlänningsmyndigheten bedömer illegal utresa och liknande "brott" är emellertid svårt.

134. Att svensk praxis är svårtolkad torde bero på svårigheterna att avgöra, vilket straff som hotar utlänningen, om han återsändes. Synbarligen presumerar utlänningsmyndigheten, att detta straff i många fall sättes lågt, eftersom det förekommer att flyktingar återsändes, som riskerar straff för illegal utresa.

⁸⁴ Skrivelse från FN:s flyktingkommissariat till författaren.

De tjeckiska flyktingarna representerar emellertid ett undantag i fråga om möjligheterna för svenska myndigheter att bedöma längden av det straff, som hotar flyktingarna vid en återkomst till hemlandet. De kan nämligen i många fall uppvisa den dom, enligt vilken de fällts till ansvar. Trots detta erkännes de inte alltid som flyktingar. Eventuellt kan detta tas som intäkt för att ett oproportionerligt strängt straff för närvarande inte grundar flyktingskap.

Utlänningsmyndigheten synes inte heller ta hänsyn till att det utmätta straffet kan vara ett mått på hur starkt flyktingen fördömes i hemlandet. Endast om han kan åberopa risk för förföljelse *av andra orsaker* torde han kunna bli erkänd som flykting. Illegal utresa synes således *för närvarande* överhuvudtaget inte grunda flyktingskap.

135. Starka skäl talar för att anse ett straff för illegal utresa vara grundat på *politiska förhållanden*. Det synes därför vara en rimlig tolkning av utlänningslagen att anse en utlänning, som riskerar dylikt straff, som politisk flykting.

Om denna tolkning inte kan accepteras, synes i vart fall illegal utresa och liknande "brott" böra betraktas som *politiska brott*. Riskerar utlännen ett "allvarligt straff", vilket som regel är fallet, bör han således anses som politisk flykting på denna grund.

2.2.6.5.2. *Avvikande från militärtjänst etc.*

136. Frågan, huruvida avvikande från militärtjänst, desertering etc. skall anses grunda politiskt flyktingskap, har varit föremål för skilda meningar inom doktrinen. *Grahl-Madsen* redovisar relativt ingående de åsikter, som framförts i detta avseende.⁸⁵ Här skall endast anföras de ytterlighetsriktningar, som finns företrädde.

137. *Zink* anför i denna fråga med åberopande av västtyska rättsfall:

Die genannte Strafe wegen Wehrdienstverweigerung ist keine Verfolgung, wenn sie nicht wegen der politischen Überzeugung erfolgt.⁸⁶

En liknande åsikt framföres av *Kanein*:

Drohende Bestrafung wegen Wehrdienstverweigerung rechtfertigt keine Anerkennung; eine andere Beurteilung dann möglich, wenn der Betreffende aus Gewissensgründen jeden Wehrdienst verweigert.⁸⁷

⁸⁵ *Grahl-Madsen*, s. 231 ff.

⁸⁶ *Zink*, s. 104.

⁸⁷ *Kanein*, s. 262.

Auch Fahnenflüchtige und Militärstraftäter sind asylberechtigt, wenn sie aus Gründen ihres weltanschaulichen oder religiösen Bekenntnisses oder wegen ihrer rassischen oder völkischen Zugehörigkeit zu ihrer Tat veranlasst worden sind. So wird dem zum Bruderkrieg gezwungenen Algerier, dem zum Rassenkampf gezwungenen Südafrikaner, dem zum Wehrdienst verpflichteten Zeugen Jehovas und dem zu einer kommunistischen Armee einberufenen Antikommunisten das Asylrecht nicht versagt werden können, wenn sie dem staatlichen Zwang zuwiderhandeln müssen, um ihrem Bekenntnis oder ihrer Zugehörigkeit treu zu bleiben. Wer sich in derartigen Gewissenskonflikten gegen den staatlichen Befehl und für die eigene Überzeugung entscheidet und deshalb strafrechtlich verfolgt wird, hat Asylrecht, wenn die verletzte Rechtsordnung unvollkommen ist und eine Regelung dieses Konfliktes nicht vorsieht.”⁸⁸

138. Frågan om avvikande från militärtjänst etc. behandlas inte i förarbetena till den svenska utlänningslagen. I rättspraxis har inte heller förekommit, att utlänningsnämnden eller utlänningskommisionen klart deklarerat, hur avvikande från militärtjänst etc. bedömts. Däremot har ett antal ärenden avgjorts, i vilka denna omständighet säkerligen har bidragit till att vederbörande utlänning ansetts vara politisk flykting.

En sovjetisk medborgare har således ansetts som politisk flykting, sedan han i början av andra världskriget underlätit att inställa sig till rysk krigstjänst och sedermera flytt till Finland. Utlänningen kunde inte åberopa några politiska skäl för sin underlåtenhet att anmäla sig till militärtjänstgöring. Ärendet behandlades av utlänningsmyndigheterna 1960 (620 312). Likaså erkändes en annan sovjetisk medborgare som politisk flykting, sedan han deserterat från ryska armén och deltagit som frivillig i finska armén under försättningskriget. I detta fall synes deserteringen ha betingats av ett politiskt ställningstagande (601 651).

Ur senare rättspraxis må anföras ett fall, då en jugoslavisk medborgare, som deserterat från sin tjänstgöring som officer i den jugoslaviska armén, erkändes som politisk flykting. Anledningen till flykten uppgavs vara dels att han inte ville tjäna en totalitär regim, dels att han befarade straff för att ha hjälpt andra jugoslaviska medborgare över gränsen (909 138). En annan jugoslav, som inte in-

⁸⁸ *Franz*, s. 68 f.

ställt sig till militärtjänstgöring, erkändes som flykting, fastän han som anledning till flykten endast anförde missnöje med de rådande politiska förhållandena i hemlandet (960 429).

I ett nyligen avgjort ärende rörande en jugoslav, som illegalt lämnat hemlandet, sedan han inkallats till militärtjänstgöring, fann utlänningsnämnden, att hemlandsklausul borde fogas till en honom ådömd förvisning, eftersom han i hemlandet riskerade att straffas med fängelse upp till tolv år (jugoslaviska strafflagen den 4 april 1965, artikel 342 §§ 2 och 5). Invandrarverket beslöt emellertid, att förvisningen skulle verkställas till Jugoslavien, och ansåg således, att ett eventuellt strängt straff för vägran att inställa sig till militärtjänstgöring inte innebar, att utlänningen var politisk flykting. (807 855 ser. II.)

139. En aktuell fråga är bedömningen av de amerikanska och portugisiska desertörer, som ansöker om asyl i Sverige. Beträffande dessa har utlänningsmyndigheten sagt, att de inte är politiska flyktingar. I den allmänna debatten har hävdats, att åtminstone några av dessa desertörer riskerar ett strängare straff på grund av sin politiska uppfattning, än andra, som lämnat militärtjänstgöringen enbart av opportunistiska skäl. Är detta riktigt, synes desertörer, som tillhör den förra gruppen, riskera förföljelse enligt flyktingkonventionen och enligt utlänningslagen (grunden politisk åskådning). Tages vid straffmätningen inte någon hänsyn till eventuella politiska motiv för deserteringen, torde de inte kunna anses riskera förföljelse på grund av sin politiska åskådning. Att ifrågavarande desertörer inte heller i Sverige ansetts som politiska flyktingar med tillämpning av förföljelsegrunden *politiska förhållanden*, får ses som uttryck för att de inte anses riskera ett oproportionerligt strängt straff i hemlandet.

140. Sammanfattningsvis kan sägas, att svensk praxis rörande desertering som grund för politiskt flyktingskap inte är enhetlig. En utlänningsman, som är skyldig till sådant brott, och som riskerar ett i jämförelse med svenska förhållanden mycket strängt straff, anses stundom riskera förföljelse på grund av politiska förhållanden.

2.2.6.5.3. *Omständigheter, som tillkommit sedan utlänningsman lämnat hemlandet*

141. Det är inte ovanligt, att grunden för den risk för förföljelse, som hotar en utlänningsman i hemlandet, har tillkommit, sedan utlänningsman

lämnat sitt hemland. Man kan uppdelat de fall, då så har skett, i tre kategorier.⁸⁹

1) De handlingar, som innebär risk för förföljelse, har utlänning-
en utfört av politiska skäl (exempelvis deltagande i en motstånd-
rörelse i exil).

2) De handlingar, som innebär risk för förföljelse, har utförts
omedvetet eller ofrivilligt (exempelvis efter tvång eller provokation).

3) Det enda syftet med de handlingar, som grundar politiskt
flyktingskap, är att skapa en förevändning för risk för förföljelse.

142. I åtminstone västtysk doktrin och praxis synes den meningen
vara företrädd, att endast utlänningar tillhörande de två först nämnda
kategorierna anses som politiska flyktingar.⁹⁰

143. I svensk praxis finnes ett antal fall, då hithörande frågor kom-
mit under bedömning. En polsk medborgare, som aktivt tagit del i
en polsk studentförening i Sverige, och som i samband härmed vid
upprepade tillfällen motarbetat polska, statliga intressen, har således
ansetts riskera politisk förföljelse i hemlandet (606 890).

Som exempel på utlänningar, som i Sverige provocerats eller
tvingats till handlingar, som kan leda till förföljelse i hemlandet, må
nämnas medlemmar i den s. k. bulgarligan. Några av dessa hade
mer eller mindre tvingats delta i denna exilorganisations verksam-
het (679 075 och 690 849).

Enligt svensk praxis torde även en utlänning, som är att hänföra
till den tredje kategorien anses som politisk flykting. En utlänning,
som anhållit om asyl men som nekats tillstånd att kvarstanna i Sve-
rige, hade under uppseendeväckande former uttalat sin ovilja mot
att återvända till hemlandet och starkt kritiserat regimen i hemlandet.
Då ärendet därefter togs upp till förnyad prövning ansågs utlänning-
en riskera politisk förföljelse i hemlandet (892 353).

144. Svensk praxis torde således i förevarande hänseende inta en li-
beral inställning och helt bortse från syftet med de handlingar, som
innebär risk för förföljelse. I ett tidigare refererat ärende (fall A,
ovan nr 66) har emellertid kritiska uttalanden mot regimen i hem-
landet, som publicerats i svensk press, inte ansetts konstituera poli-
tiskt flyktingskap. Detta rättsfall torde utgöra ett undantag från en
i övrigt liberal inställning till de fall, då utlänningen riskerar förföl-
jelse på grund av omständigheter, som tillkommit efter flykten från
hemlandet.

⁸⁹ *Grahl-Madsen*, s. 242 ff.

⁹⁰ *Grahl-Madsen*, s. 248.

2.2.6.5.4. Övriga orsaker, som innebär risk för förföljelse på grund av politiska förhållanden

145. Utöver de grunder, som tidigare behandlats och som ansetts innebära risk för förföljelse, återfinnes i praxis ytterligare vissa orsaker härför.

146. I några fall har det faktum, att utlänningen varit omhändertagen av IRO, bidragit till att han ansetts som politisk flykting. I ett ärende yttrade utlänningsnämnden:

(629 273) Med hänsyn till att /V/ efter flykten från — — — varit omhändertagen i IRO-läger i Västtyskland, anser nämnden, att /V/ befarar så svår bestraffning i — — — att han icke bör dit utlämnas.

I detta ärende grundades det politiska flyktingskapet på den omständigheten, att utlänningen erhållit bistånd av IRO, men det synes inte ha varit det faktum, att här var fråga om en statut-flykting enligt flyktingkonventionen artikel 1 mom. A 1, som föranledde utlänningsnämndens ställningstagande.

147. I några fall synes det förhållandet, att vederbörande erkänts som konventionsflykting av utländsk myndighet och härvid erhållit resedokument, ha bidragit till att han ansetts som flykting enligt utlänningslagen. I ett ärende, som avgjordes 1970, har utlänningsnämnden gjort följande uttalande:

Med hänsyn till att han enligt intyg den 6 oktober 196 — av FN:s flyktingkommissariat betraktats som [flykting] i Italien anser nämnden det emellertid icke kunna uteslutas att /X/, om han förvisas till — — —, kommer att utsättas för politisk förföljelse. Nämnden förordar därför att förvisningen icke verkställs till — — — eller till land, där /X/ icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till förstnämnda land. (952 369.)

I åtskilliga andra ärenden har denna omständighet — att ha erkänts som flykting utomlands — inte tillmätts någon betydelse (se exempelvis avsnitt 5.4 fallet D). En svensk myndighet anser sig således inte vara bunden av ett avgörande rörande politiskt flyktingskap, som träffats av utländsk myndighet eller av FN:s flyktingkommissariat.

Detta torde också stå i överensstämmelse med utländsk praxis. Betydelsen av ett utländskt erkännande som flykting har varit föremål för behandling i några ärenden i Förbundsrepubliken Tyskland, varvid domstolarna klart deklarerat, att någon dylik bundenhet inte

föreligger.⁹¹ Även i doktrinen synes enstämmighet råda i denna fråga.⁹²

En annan synpunkt, som bör läggas på denna fråga, är att det torde vara önskvärt, att frågan om flyktingskap enligt konventionen bedömes enhetligt av de fördragslutande staterna.⁹³ Bl. a. av denna anledning har FN:s flyktingkommissariat i flera västeuropeiska länder beretts ett varierande mått av inflytande vid avgörande av dessa frågor. (Se avsnitt 4.2.)

148. I några fall har grunden för politiskt flyktingskap varit, att utlänningsansökan ansetts som politiska flyktingar.

Frågan om i vilken utsträckning flyktingens familjemedlemmar, exempelvis minderåriga barn, skall anses som politiska flyktingar, regleras inte i 1951 års flyktingkonvention. Den av ECOSOC tillsatta *Ad Hoc Committee* som hade i uppdrag att utarbeta ett förslag till en flyktingkonvention, anförde i sin första rapport bl. a. att om "familjens överhuvud" är flykting, även nära medlemmar i familjen skall anses som flyktingar.⁹⁴

Vid den diplomatiska konferensen i Genève 1951 antogs en särskild resolution (B) i denna fråga:

THE CONFERENCE,

RECOMMENDS Governments to take the necessary measures for the protection of the refugee's family, especially with a view to:

- (1) Ensuring that the unity of the refugee's family is maintained particularly in cases where the head of the family has fulfilled the necessary conditions for admission to a particular country;
- (2) The protection of refugees who are minors, in particular unaccompanied children and girls, with special reference to guardianship and adoption.⁹⁵

Inte heller den svenska utlänningslagen reglerar i vilken utsträckning ett politiskt flyktingskap skall utsträckas till övriga familjemedlemmar. Om dylika fall anføres emellertid i motiven till utlänningslagen att minderåriga barn som regel bör bedömas som politiska flyktingar i samma mån som föräldrarna.⁹⁶

⁹¹ *Grahl-Madsen*, s. 337 f och där anförda rättsfall.

⁹² *Grahl-Madsen*, s. 338.

⁹³ *Astengo*, Garmisch, s. 42.

⁹⁴ UN Doc. E/1618, s. 40.

⁹⁵ UN Doc. A/CONF.2/108; HCR/INF.29/Rev.1.

⁹⁶ SOU 1951: 42, s. 172.

I svensk praxis torde också ställning som politisk flykting medges övriga familjemedlemmar. I ett ärende ansågs således ett minderårigt barn till en ungersk medborgare som politisk flykting, på grund av att fadern uppenbarligen var att anse som sådan (651 685), och i ett nyligen avgjort ärende rörande ansökan om resedokument ansågs såväl hustru som minderåriga barn till en polsk medborgare som politiska flyktingar, sedan mannen tillerkänts sådan ställning (624 179 ser II).

2.2.6.5.5. *Slutsatser rörande risk för förföljelse på grund av politiska förhållanden*

149. En skillnad mellan flyktingkonventionens och utlänningslagens definitioner av begreppet "flykting" är, att förföljelse enligt svensk rätt även kan grundas på *politiska förhållanden*. Jämföres svensk praxis rörande innebörden av begreppet "flykting" med motsvarande begrepp i länder, vars flyktingpolitik grundas på 1951 års konvention, finner man att förföljelsegrunden "politiska förhållanden" endast har betydelse i ett avseende.

Om en utlänning riskerar att straffas för ett brott, som inte kriminaliserats i asyllandet, eller om han riskerar ett oproportionerligt strängt straff, kan han som regel inte anses som flykting enligt konventionen. Enligt denna fordras, att han riskerar ett "strafftillägg" på grund av orsaker, som omnämnes i konventionen, dvs. ras, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp, religion eller politisk uppfattning.

Kan detta stränga straff ses som en följd av politiska förhållanden i hemlandet, kan sägas, att han riskerar förföljelse på grund av politiska förhållanden. Den som riskerar ett längre frihetsstraff för illegal utresa eller ett avsevärt straff för desertering, kan därför anses som flykting enligt utlänningslagens definition av detta begrepp.

Svensk praxis är emellertid inte enhetlig. Under vissa perioder anses ett strängt straff innebära förföljelse, men under andra perioder anses det inte tillräckligt för ställning som flykting. Det är därför vanskligt att dra några säkra slutsatser angående svensk praxis rörande tillämpningen av förföljelsegrunden "politiska förhållanden".

150. En annan sak är, att det i Sverige kan vara naturligare att under uttrycket "politiska förhållanden" föra sådana grunder för förföljelse som i andra länder anses som förföljelse av skäl, som anges i flyktingkonventionen. Den väsentliga skillnaden mellan svensk och

utländsk praxis är, att ett oproportionerligt strängt straff kan anses som förföljelse enligt utlänningslagen.

151. I andra avseenden tillämpas i Sverige ett mer inskränkt flyktbegrepp än i stater, vars flyktinglagstiftning grundas på 1951 års konvention. Exempelvis anses de tjeckiska flyktingar, som lämnade sitt hemland efter den ryska ockupationen 1968, i de centraleuropeiska staterna nästan undantagslöst som konventionsflyktingar. I Sverige har däremot en tjeckisk flykting stora svårigheter att bli erkänd som flykting.

2.2.7. Rekvisitet "avsaknad av hemlandets skydd"

152. En skillnad mellan flyktingkonventionens och utlänningslagens definitioner av begreppet "flykting" är, att den senare saknar rekvisitet "ur stånd att eller — — — icke önskar att begagna sig av /hemlandets/ skydd". Denna avvikelse från flyktingkonventionens definition har i svensk praxis haft stor betydelse.

Ett praktiskt uttryck för att en utlänning åtnjuter hemlandets skydd är, att han har ett giltigt hemlandspass, eller att han har möjligheter att skaffa ett sådant. Motsatt gäller, att den som saknar eller inte kan erhålla hemlandspass, anses vara i avsaknad av hemlandets skydd.

153. I svensk praxis har man tidigare — utan stöd härför i utlänningslagen — krävt, att en utlänning för att anses som flykting, måste sakna sitt hemlands skydd. Man har däremot inte givit något utrymme för en vägran att begagna sig av hemlandets skydd. Hade utlänningen hemlandspass, kunde han följaktligen inte anses som flykting. Det krav på hemlandets skydd, som uppställdes i praxis, var betydligt strängare än flyktingkonventionens, eftersom utlänningen inte hade någon möjlighet att vägra att begagna sig av hemlandets skydd. Denna praxis stod i strid mot flyktingkonventionens definition av begreppet "flykting".

Definitionen av uttrycket "flykting" i utlänningslagen har utformats så, att den — med vissa undantag rörande statut-flyktingar — skall innefatta personer, som är flyktingar enligt konventionen. Detta bör rimligtvis innebära, att samma krav på avsaknad av hemlandets skydd gäller enligt svensk rätt som enligt konventionen, även om detta inte utsagts i utlänningslagens definition av "politisk flykting". Och det synes vara en allmänt omfattad åsikt, att en person inte diskvalificeras som flykting enligt konventionen, om han lämnar sitt hemland med användning av sitt hemlandspass.⁹⁷

⁹⁷ *Grahl-Madsen*, s. 256; *Sinha*, s. 103.

154. Det är först helt nyligen, som invandrarverket synes ha ändrat ståndpunkt i denna fråga. En utlänning torde numera kunna anses som flykting, även om han har ett giltigt hemlandspass vid ankomsten till Sverige. (Jfr avsnitt 5.3.2.)

Kapitel 3.

Utlänningslagens regler om rätt till asyl

3.1. Inledning

155. Ett uttryck för en stats territorialhöghet är, att en stat äger att bestämma över de individer, som befinner sig inom dess territorium, liksom att en stat fritt har att avgöra, om en person skall medgivas tillträde till statsterritoriet. En stats rätt att bevilja en utlänning asyl kan härledas ur denna princip.

En stats territorialhöghet kan emellertid vara begränsad, dels på grund av allmän folkrätt (exempelvis rättsskyddet för utlänningar), dels på grund av mellanfolkliga överenskommelser (exempelvis Wien-konventionen 18/4 1961 om diplomatiska förbindelser). Några folkrättsliga inskränkningar i en stats rätt att bevilja asyl torde emellertid inte kunna uppställas.

156. Enligt traditionell folkrättslig uppfattning innebär asylrätt en rätt för en stat att bevilja en flykting asyl, utan att detta kan anses som en ovänlig handling gentemot flyktingens hemland. (Se ovan nr 7.) I en uppsats från 1948 har *Morgenstern* visat, att detta fortfarande gällde vid tiden omedelbart efter andra världskriget.¹

Samma uppfattning om asylrätten har i Sverige upprepade gånger framförts, bl. a. i samband med lagstiftningsarbete angående politiska flyktingars rättsställning. Som exempel må följande uttalande av 1943 års utlänningssakkunniga anföras:

Begreppet asylrätt innebär enligt den folkrättsliga doktrinen och den praktiska flyktingpolitiken i olika länder en stats rätt i förhållande till andra stater att å sitt område mottaga och hysa flyktingar från andra länder. I den folkrättsliga bemärkelsen förstår man däremot icke med asylrätt en ovillkorlig rätt för en flykting att åtnjuta asyl i det land dit han flytt.²

157. Den folkrättsliga uppfattningen rörande asylrättens innebörd har under trycket av flyktingproblemen under 1900-talet i viss utsträck-

¹ *Morgenstern*, BYIL 1949 s. 327 ff. Jfr artikel 14 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna: "Envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse."

² SOU 1945: 1 s. 61. Jfr ALU 1936: 53 s. 12; SOU 1951: 42 s. 159; *Eek*, Om främlingskap, s. 128.

ning förändrats. Det är framför allt två utvecklingslinjer, som är skönjbara. Först och främst har det ifrågasatts, om det inte föreligger ett förbud för en stat att återsända en flykting till ett land, i vilket denne riskerar politisk förföljelse. Den andra utvecklingslinjen, som kan sägas vara en positiv sida av detta förbud, är att en flykting skulle ha rätt till inresa (*right of admission*) i ett annat land. Det är inte fråga om en rätt att definitivt stanna i ett land, i vilket flyktingen inte riskerar politisk förföljelse, utan enbart fråga om en rätt till vad som benämnes tillfällig asyl (*temporary asylum, provisional asylum*), i avvaktan på att han skall finna en varaktig fristad eventuellt i ett annat land.³ Rätten till inresa skulle endast gälla till det första asyllandet.

Om den utveckling inom asylrätten, som ägt rum efter andra världskriget, har bl. a. sagts:

While the right to grant asylum is still the sovereign right of States, the question must be asked whether, in the light of the trends described, the sovereign right of States to *refuse* asylum is any longer unlimited. A negative principle appears to emerge according to which States should not act in such manner as to compel a person to remain in or return to a territory where he would be in danger of persecution on account of his race, religion, ethnic origin or political opinion. In other words, States should admit such persons at least temporarily in order to remove them from the danger in which they find themselves. This limitation of the right to refuse admission to persons in danger of persecution may not yet be a rule of international customary law but appears to have acquired the complexion of a usage.⁴

158. Även i Sverige har denna förändrade syn på asylrätten i viss utsträckning accepteras. 1949 års utlänningskommitté anförde bl. a.:

Ehuru ur rättslig synpunkt en stat måste anses ha full frihet att pröva om den skall mottaga en flykting eller icke, *är det dock oförenligt med västerländsk uppfattning att vägra asyl annat än i de fall då ett verkligt statsintresse talar för att så sker.*⁵

Som tidigare framhållits finns åtskilliga exempel på stadganden i intern rätt, där en flykting garanteras en materiell rätt till asyl.⁶ Även i 1954 års utlänningslag synes man ha godtagit en principiell

³ *Weis*, BYIL 1953 s. 483.

⁴ *Weis*, IJIL 1966 s. 194. Jfr *Weis*, AJIL 1954 s. 199. *Grahl-Madsen*, TfR 1967 s. 305, *Hambro* TfR 1960 s. 42.

⁵ Kursiverat här. SOU 1951: 42 s. 159.

⁶ Se s. 12, n 5.

rätt till inresa för flyktingar och ett förbud att återsända dem till ett land, där de riskerar politisk förföljelse.

3.2. 1951 års flyktingkonvention

159. I 1951 års flyktingkonvention finns inte någon bestämmelse, som föreskriver att en politisk flykting har rätt till inresa eller fristad. Tanken på att ta med en föreskrift av detta innehåll avvisades på ett tidigt stadium.

Vid den diplomatiska konferensen i Genève antogs en särskild resolution i denna fråga, varigenom konferensen

RECOMMENDS that Governments continue to receive refugees in their territories and that they act in concert in a true spirit of international co-operation in order that these refugees may find asylum and the possibility of resettlement.⁷

Det skydd, som politiska flyktingar garanterats i flyktingkonventionen, begränsas till ett förbud mot att återsända en flykting till ett land, i vilket han riskerar politisk förföljelse. Artikel 33 § 1 av konventionen lyder:

Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

Bestämmelsen är en av de viktigaste i flyktingkonventionen, även om det skydd, som garanteras en flykting, är begränsat.

3.3. 1954 års utlänningslag

3.3.1. Huvudregeln angående rätt till fristad

160. UtIL 2 § första stycket innehåller en s. k. principdeklaration om asyl:

Politisk flykting skall ej utan synnerliga skäl vägras fristad i riket, då han är i behov därav.

En motsvarighet till flyktingkonventionens artikel 33 § 1 finns också i 1954 års utlänningslag (53 §):

⁷ Resolution D. UN Doc. A/CONF.2/108; HCR/INF. 29/Rev.1.

Utlänning må icke vid verkställighet av avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning befordras till land, där han löper risk att bli utsatt för politisk förföljelse, och ej heller till land, där han icke åtnjuter trygghet mot att bli sänd till land, i vilket han löper sådan risk.

161. I principstadgandet rörande asyl användes uttrycket *fristad*. Lagstiftaren synes härigenom ha markerat, att det skydd, som garanteras en politisk flykting, skall ges en mycket vid innebörd. *Rätt till fristad* betyder inte blott en garanti att inte bli sänd till ett land, i vilket flyktingen riskerar politisk förföljelse, utan även en rätt till att inresa och till att stanna i Sverige.⁸ Enligt utlänningslagen har en politisk flykting en materiell rätt till fristad.

Denna rätt är emellertid inte undantagslös. Fristad kan vägras, då synnerliga skäl talar härför, eller då flyktingen inte är i behov av asyl.

162. Något uttryckligt stadgande om hur politiskt flyktingskap skall inverka på frågor om tillstånd för politiska flyktingar att kvarstanna i Sverige, uppställes inte i 1954 års utlänningslag utöver föreskriften i UtL 2 § första stycket. 1949 års utlänningskommitté ansåg, att politiskt flyktingskap var en omständighet av väsentlig betydelse vid tillståndsprövningen och föreslog ett uttryckligt stadgande härom. Vid prövning av frågan om uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd skulle särskild hänsyn tagas till om utlänningsen såsom politisk flykting hade behov av fristad i riket (lagförslaget 49 §).⁹

Politiska flyktingar erhöles således en starkare ställning i 1954 års utlänningslag, än vad som föreslagits av utlänningskommittén, eftersom kommittéförslaget inte innehöll något stadgande om rätt till asyl.

163. Att en politisk flykting har en materiell rätt till fristad i Sverige, då han är i behov därav och då synnerliga skäl inte talar mot detta, bör rimligtvis innebära att han inte kan avlägsnas från Sverige. Reglerna om politiskt verkställighetshinder i UtL 53 § saknar relevans för en sådan flykting. Denna bestämmelse har enbart betydelse för politiska flyktingar, som inte omfattas av principdeklarationen i UtL 2 § första stycket, dvs. flyktingar, som inte är i behov av fristad, eller då synnerliga skäl talar mot att han beviljas fristad. Men UtL 53 § är också tillämplig på utlänningar, som inte är politiska flyktingar, t. ex. en engelsman, som i Sovjet riskerar politisk förföljelse.

164. *Björling*—*Lindencrona* synes i kommentaren till 1954 års ut-

⁸ Jfr *Wierer*, Handbuch, s. 78.

⁹ SOU 1951: 42 s. 172.

länningslag ge uttryck för en annan åsikt rörande utlänningslagens regler om rätt till asyl. Där hävdas, att ett påstående om politiskt flyktingskap inte utgör "hinder mot att ett beslut om avvísning meddelas av den centrala utlänningsmyndigheten utan endast mot att ett sådant beslut verkställs".¹⁰ Liknande uttalanden finnes i kommentaren i fråga om förpassning, förvisning och utvisning.¹¹ Skall dessa påståenden tolkas så, att detta även gäller flyktingar, som omfattas av principdeklarationen i UtL 2 § första stycket, kommer denna bestämmelse att sakna konkret innehåll och politiska flyktingar skulle i alla avseenden, således även i vad avser deras rätt till inresa i Sverige, behandlas på samma sätt, som övriga utlänningar (undantag för nordiska medborgare).¹² Frågor om avlägsnande skulle avgöras utan hänsynstagande till att en utlänning är politisk flykting, och denna omständighet skulle enbart ha betydelse för ett avgörande i verkställighetsfrågor. Är denna uppfattning riktig, får rätten till asyl sitt innehåll genom stadgandet i UtL 53 §.

165. Det finns således två uppfattningar om innebörden av "principdeklarationen" i UtL 2 § första stycket. Skall denna ges den tolkningen, att en politisk flykting under de i paragrafen angivna förutsättningarna har en materiell rätt till fristad, får föreskriften i UtL 53 § endast processuell betydelse. Sistnämnda bestämmelse saknar relevans i fråga om politiska flyktingar, som har rätt till fristad i riket enligt UtL 2 §, eftersom dessa inte kan avlägsnas. Ansluter man sig till uppfattningen, att utlänningslagen endast garanterar en politisk flykting ett skydd mot att sändas till ett land, i vilket denne riskerar politisk förföljelse etc., har UtL 53 § såväl materiell som processuell betydelse, samtidigt som principdeklarationen blir juridiskt innehållslös.

Den omständigheten, att viss oklarhet råder beträffande tolkningen av UtL 2 § första stycket och att i rättspraxis bägge uppfattningarna synes vara företrädde, gör det omöjligt att ta ställning till detta problem före en undersökning av formerna för prövning av politiskt flyktingskap. Denna fråga behandlas i nästföljande kapitel, och i slutet av detta upptas åter frågan angående innebörden av "principdeklarationen" i UtL 2 § första stycket.

¹⁰ Björling—Lindencrona s. 62.

¹¹ Björling—Lindencrona s. 64, 81 och 87.

¹² Ett beslut, som innebär att en person anses som flykting har *deklarativ* (och inte *konstitutiv*) betydelse. Han åtnjuter den rättsliga ställning, som tillkommer flyktingar, vare sig han formellt erkänts som flykting eller inte. I detta avseende råder samstämmighet inom doktrinen. Se *Grahl-Madsen* s. 340 och där anförda rättsfall; *Weis*, *Clunet* 1960 s. 944; *Zink*, s. 200 ff.

3.3.2. Inskränkningar i rätten till fristad

166. Principdeklarationen om rätt till fristad i 1954 års utlänningslag kan tolkas så, att en politisk flykting har ett rättsanspråk på fristad i riket. Som tidigare framhållits är denna rätt inte ovillkorlig: fristad kan vägras dels om synnerliga skäl talar härför, dels om flyktingen inte är i behov av fristad.

3.3.2.1. Begränsningen ”synnerliga skäl”

167. Förarbetena till 1954 års utlänningslag ger viss ledning om vad som skall förstås med uttrycket ”synnerliga skäl”. 1949 års utlänningskommitté föreslog i sitt betänkande inte något principstadgande rörande rätt till asyl, men frågan angående en sådan rätt berördes i 49 § av lagförslaget. Vid prövning av frågor om uppehålls- eller bösättningstillstånd skulle särskild hänsyn tagas till om utlänningen såsom politisk flykting var i behov av fristad i riket. Utlänningskommittén diskuterade emellertid, om inte skyddet för politiska flyktingar skulle utsträckas så långt, att dessa hade en reell rätt till asyl i Sverige. Tanken avvisades, och detta av två skäl.

För det första ansåg kommittén, att asyl skulle kunna vägras, om vissa extraordinära förhållanden uppkommit, vilka omöjliggjorde för Sverige att mottaga flyktingar. Som exempel på sådana extraordinära förhållanden anförde kommittén, att riket befann sig i krig eller krigsfara eller att en massinvasion av flyktingar var att vänta. För det andra ansåg kommittén, att asyl skulle kunna vägras på grund av utlänningsens personliga förhållanden.¹³

Det var först i propositionen till utlänningslagen, som ett principstadgande angående rätt till asyl föreslogs. Som motivering angavs, att det var av stor principiell betydelse, att lagen tillgodosåg behovet av skydd åt politiska flyktingar. Att föreskriva en ovillkorlig rätt till asyl fann man emellertid vara omöjligt. Departementschefen anförde härom:

Det kan av hänsyn till rikets säkerhet eller andra synnerliga skäl visa sig omöjligt att infria en garanti att vårt land ovillkorligen skulle mottaga alla politiska flyktingar som kommer hit.¹⁴

168. Det synes vara tre omständigheter, som kan föranleda, att en politisk flykting vägras asyl i riket på grund av att *synnerliga skäl* före-

¹³ SOU 1951: 42 s. 166.

¹⁴ KPr 1954: 41 s. 77.

ligger: att riket befinner sig i krig eller krigsfara, att en massinvasion av flyktingar hotar eller att utlänningens personliga förhållanden talar mot att denne beviljas asyl.

169. Vad de två först nämnda fallen beträffar må följande anföras. UtL 70 § innehåller ett s. k. fullmaktstadgande, varigenom Kungl. Maj:t medgives rätt att, då riket befinner sig i krig eller krigsfara eller under andra utomordentliga förhållanden, utfärda särskilda föreskrifter om bl. a. utlännings inresa och uppehåll i riket och utlännings avlägsnande härifrån. Fullmaktstadgandet omfattar otvivelaktigt även möjligheter att göra avvikelser från utlänningslagens föreskrifter angående politiska flyktingar.¹⁵

Med uttrycket "andra utomordentliga förhållanden" avsågs enligt 1949 års utlänningskommitté i första hand det fall att en så stark flyktingström skulle söka sig till Serige, att extraordinära åtgärder blev nödvändiga.¹⁶ Departementschefen anslöt sig helt till de uttalanden, som kommittén gjorde angående de situationer, som utgör en förutsättning för tillämpningen av fullmaktstadgandet.¹⁷

Utformningen av invandringspolitiken, då riket befinner sig i krig eller då krigsfara eller en massinvasion av flyktingar hotar, innefattar bedömanden i politiska frågor. Det är emellertid inte troligt, att den centrala utlänningsmyndigheten enligt tidigare gällande bestämmelser skulle ha utnyttjat de formella möjligheter den hade att utforma denna politik, då nämnda förhållanden råder i riket. En ändrad bedömning på grund av berörda omständigheter skulle i stället ha kommit att grundas på av Kungl. Maj:t utfärdade föreskrifter i enlighet med UtL 70 §.

170. Efter beslut av 1968 års riksdag ankommer det på statsmakterna att, så långt det är praktiskt möjligt, ta det direkta ansvaret för utlänningspolitiken. Detta sker genom att statsmakterna ger riktlinjer för tillståndsprovningen.¹⁸ Den möjlighet, som förvaltningsmyndigheten tidigare haft att utforma flyktingpolitiken, har härigenom formellt pålagts Kungl. Maj:t.

171. Inskränkningen "synnerliga skäl" i UtL 2 § första stycket synes således sakna självständig betydelse i de fall, då riket befinner sig i krig eller krigsfara eller då en massinvasion av flyktingar hotar. Är dessa förhållanden för handen, torde inskränkningar i flyktingars rätt till asyl komma att beslutas av Kungl. Maj:t. Detta skulle ske

¹⁵ Jfr Björling—Lindencrona s. 125.

¹⁶ SOU 1951: 42 s. 181.

¹⁷ KPr 1954: 41 s. 120.

¹⁸ KPr 1968: 142 s. 104, SU 1968: 196, Rskr 1968: 405. Jfr SOU 1967: 18 s. 177.

antingen med ett ianspråktagande av fullmaktss stadgandet i UtIL 70 § eller genom utfärdande av allmänna riktlinjer för utlänningspolitiken.

172. Det tredje fallet, då fristad kan vägras med hänvisning till ”synnerliga skäl”, är då utlänningsens personliga förhållanden talar mot att han beviljas asyl. En inskränkning med denna innebörd finnes också i 1951 års flyktingkonvention. I artikel 1 mom. F föreskrives, att konventionen inte äger tillämpning beträffande den, som gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, eller den som förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, men innan han erhöill tillträde till detta såsom flykting, eller om han gjort sig skyldig till gärning, som strider mot Förenta Nationernas intressen.

I utlänningskommissionens yttrande över det förslag till ny utlänningslag, som avgavs av 1949 års utlänningskommitté, föreslog man en liknande inskränkning i utlänningslagen. Departementschefen tog emellertid i propositionen till ny utlänningslag avstånd från att införa en uttrycklig bestämmelse av detta innehåll:

Jag har icke ansett lämpligt att såsom utlänningskommissionen föreslagit göra ett generellt undantag för utlännningar som begått brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Påståendet om sådant brott bör icke utesluta att utlännningen, då i övrigt förutsättningar föreligger, får frågan om sin vistelse i riket prövad enligt de grundsatser, som gäller för politiska flyktingar. I vad mån därvid det uppgivna brottet bör medföra att utlännningen — trots att han alltså principiellt betraktas som politisk flykting — vägras asyl i riket, kommer att bero på reglerna om politiska verkställighetshinder (53—64 §§) och bestämmelserna om utlämning för brott.¹⁹

173. Nu citerade uttalande avser i och för sig endast brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Departementschefen anvisar emellertid här den metod, som skall komma till användning, då utlännningen inte är önskvärd i riket. Han kan anses som flykting enligt definitionen i UtIL 2 § andra stycket, men frågan om han skall få fristad i Sverige, blir beroende på om ett beslut om avlägsnande kan komma att verkställas. Avgörande blir, om han har förverkat sin rätt till asyl enligt UtIL 54 §.

Samma metod bör komma till användning, om utlännningen gjort sig skyldig till brott, innan han kom till Sverige, eller om han av andra skäl anses som icke önskvärd här. Han kan vara flykting enligt UtIL 2 § andra stycket, och hans rätt att vistas i Sverige kommer att

¹⁹ KPr 1954: 41 s. 78.

prövas med tillämpning av reglerna om politiskt verkställighetshinder, förverkande av asyl och eventuellt utlämning för brott.

Inskränkningar i rätten till fristad på grund av utlänningsens personliga förhållanden korresponderar således med regeln om förverkande av asyl i UtIL 54 §. Endast då förutsättningar finnes enligt detta stadgande att återsända en flykting till hemlandet, föreligger sådana "synnerliga skäl" att asyl kan vägras. 1949 års utlänningskommitté gav uttryck för samma uppfattning och såg ett direkt samband mellan möjligheterna att vägra en utlämning asyl på grund av dennes personliga förhållanden och reglerna om förverkande av asyl.²⁰

174. Uttrycket "synnerliga skäl" i UtIL 2 § första stycket synes inte heller vad angår utlänningsens personliga förhållanden ha någon självständig betydelse för en inskränkning av en flyktings möjligheter att erhålla fristad i riket.

175. Sammanfattningsvis synes gälla, att fristad kan vägras med hänvisning till "synnerliga skäl" i följande tre fall: om krig eller krigsfara hotar; om en massinvasion av flyktingar är att vänta; om flyktingens personliga förhållanden talar mot att han beviljas fristad i riket.

I de två först nämnda fallen torde fristad endast kunna vägras efter ett ianspråktagande av fullmaktstadgandet i UtIL 70 § eller genom att Kungl. Maj:t utfärdat riktlinjer för utlänningspolitiken. I det tredje fallet torde fristad endast kunna vägras, om utlämningen förverkat sin rätt till asyl, dvs. om förutsättningar för verkställighet till hemlandet enligt UtIL 54 § föreligger.

Inskränkningen "synnerliga skäl" synes därför sakna självständig betydelse.

3.3.2.2. Begränsningen "då han är i behov därav"

176. Den andra begränsningen av UtIL 2 § ligger i att den politiska flyktingen skall vara i behov av fristad i riket. Förarbetena till utlänningslagen nämner inte något om innebörden av denna begränsning. Förklaringen synes vara, att fristad kan vägras, om flyktingen har beviljats eller skulle ha kunnat beviljas asyl eller tillstånd att vistas i annat land.²¹

²⁰ SOU 1951: 42 s. 167.

²¹ Jfr den västtyska *Ausländergesetz* den 28 april 1965, som föreskriver följande undantag från rätten till asyl: "— — — sofern sie nicht bereits in einem anderen Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden haben." AuslG 28 §. Jfr *Björling—Lindencrona* s. 21.

177. Flertalet av de utlänningar, som numera vistas i Sverige såsom flyktingar, nämligen de kollektivt överförda flyktingarna, garanteras inte omedelbart skydd som politiska flyktingar. De har nämligen vid ankomsten till Sverige i många fall resedokument enligt 1951 års flyktingkonvention, vilka utfärdats av den stat, i vilken flyktingarna först sökt fristad (första asyllandet). Detta resedokument innehåller bl. a. en återreseklausul, varigenom den utfärdande staten förbundit sig att tillåta utlänningen att återvända. Åtterresetillståndet får enligt konventionsbilagans 13 § inte gälla för kortare tid än tre månader. I allmänhet torde dylika pass, utfärdade av ett europeiskt land, inte innehålla någon tidsbegränsning, varför den utfärdande staten är skyldig att återtaga utlänningen så länge passet är giltigt, dvs. i allmänhet intill två år efter passets utfärdande.

Så länge flyktingen har ett resedokument, som berättigar till återresa till den stat, som utfärdat detta, anses han inte vara i behov av fristad i Sverige. Han kan när som helst återvända till denna stat. I praxis verkställs också beslut om avlägsnande rörande icke önskvärda flyktingar med resedokument till det land, som utfärdat detta.

När resedokumentets (åtterreseklausulens) giltighetstid utlöpt, kan emellertid ett avlägsnandebeslut inte verkställas. Han har inte heller längre någon rätt att återvända till det land, som tidigare utfärdat resedokumentet. Flyktingen blir därför i behov av asyl och principdeklarationen om rätt härtill blir tillämplig.²²

178. En andra grupp av flyktingar, vilka inte är i behov av fristad i riket, är de, som kan avlägsnas med stöd av en s. k. *refoulement agreement*. En sådan överenskommelse är ett avtal mellan två eller flera stater, att den stat, som först mottagit en flykting eller erkänt honom som flykting, är skyldig att återta honom, om han illegalt vistas på annan fördragsslutande stats territorium. *Refoulement agreements* har ingåtts mellan ett stort antal europeiska länder. I allmänhet är det fråga om bilaterala överenskommelser. För Sveriges del är två dylika överenskommelser relevanta.

Mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge förelåg tidigare ett avtal om ömsesidigt återtagande av olovligen inresta utlänningar (den 14 juli 1952).²³ Denna överenskommelse upphävdes genom ett

²² Jfr flyktingkonventionens bilaga, 11 §: "När flykting har bytt vistelseort och lovligen bosatt sig inom annan fördragsslutande stats område, skall ansvaret för utfärdande av nytt dokument i överensstämmelse med stadgandena och förutsättningarna i artikel 28 åvila vederbörande myndighet inom sagda område, till vilken flyktingen skall vara berättigad hänvända sig."

²³ SÖ 1952: 28.

protokoll mellan de nordiska länderna den 3 december 1965,²⁴ var-
efter bestämmelserna om återtagande i artiklarna 9 och 10 av *över-
enskommelsen den 12 juli 1957 mellan de nordiska länderna om upp-
hävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna*²⁵ tilläm-
pas. Syftet med den internordiska överenskommelsen har varit att
förhindra, att lättnaden i den internordiska samfärdseln missbrukas
av personer, vilka inte varit berättigade att komma i åtnjutande av
den internordiska passfriheten.

I artikel 9 andra stycket av 1957 års överenskommelse föreskrives,
att om utlänning, som utvisats från en nordisk stat, har uppehålls-
tillstånd i annan nordisk stat, är denna stat pliktig att på anmodan
mottaga utlänningen. Artikel 10 av överenskommelsen anger de fall,
då fördragsslutande stat är skyldig att återtaga utlänning, som bor-
de ha avvisats av vederbörande stat vid dennas yttergräns, och som
utan tillstånd inrest från denna stat till annan nordisk stat. Sådan
återtagningsskyldighet föreligger bl. a. då utlänningen inte innehar
pass eller annan legitimationshandling, som av vederbörande myn-
digheter i de fördragsslutande staterna godtagits som pass, och då ut-
länning saknar föreskrivet inrese- eller arbetstillstånd gällande för
inresestaten eller de övriga nordiska länder, som utlänningen har för
avsikt att besöka.

I andra stycket av samma artikel föreskrives att fördragsslutande
stat är skyldig att återtaga utlänning, som utan giltigt pass och utan
särskilt tillstånd, där sådant är erforderligt, inrest direkt från veder-
börande stat till annan nordisk stat.

Med Förbundsrepubliken Tyskland har Sverige utväxlat *ministe-
riella noter* (den 31 maj 1954) om ömsesidig skyldighet att mottaga
vissa personer, som avlägsnats från det andra landet.²⁶ Överenskom-
melsen med Förbundsrepubliken består av två avdelningar, vilka be-
handlar de åtaganden, som gjorts av Sverige respektive Förbunds-
republiken. I den senare föreskrives att Förbundsrepubliken är skyl-
dig återtaga tyska medborgare, som illegalt befinner sig på svenskt
territorium. Bestämmelsen är viktig, då flertalet flyktingar från DDR
faller härunder. Förpliktelsen omfattar även sådana flyktingar och
fördrivna av tysk härkomst, som bosatt sig å ort belägen inom förut-
varande tyska rikets gränser sådana dessa var den 31 december 1937
(artikel V).

Vidare har Förbundsrepubliken åtagit sig att mottaga personer,

²⁴ SÖ 1965: 60.

²⁵ SÖ 1958: 24.

²⁶ SÖ 1954: 80.

vilka svenska regeringen avser att avlägsna, men vilka inte uppfyller förutsättningarna i artikel I. Som villkor för återtagande gäller, att dessa personer olovligen inrest i Sverige från Förbundsrepublikens territorium. Framställning skall göras inom 6 månader från utresan från Förbundsrepubliken och vederbörande utlännings skall ha uppehållit sig där minst 2 veckor eller i Förbundsrepubliken erkänts som flykting enligt 1951 års flyktingkonvention (artikel II). Undantagna från överenskommelsen är medborgare i Danmark, Finland och Norge.

Den andra avdelningen av överenskommelsen, som således omfattar de åtaganden, som Sverige gjort, inleds med en bestämmelse, att Sverige förbinder sig att återtaga svenska medborgare (artikel I), samt vissa andra utlännings, som Förbundsrepubliken avser att avlägsna. Förutsättningarna för ett sådant återtagande motsvarar dem som anges i den första avdelningen. Undantag gäller för personer, som är medborgare i en stat med vilken Förbundsrepubliken har gemensam gräns. Personer, som i egenskap av flyktingar inte kan överlämnas vare sig till sitt ursprungliga land eller till det land, från vilket de flytt, skall dock återtagas (artikel II tredje stycket).

Sverige har således slutit *refoulement agreements* med de länder, som har gemensam gräns med Sverige, samt med Förbundsrepubliken Tyskland. Den praktiska innebörden härav är, att Sverige — bortsett från flyktingar från Polen och nuvarande Sovjetunionen — endast i undantagsfall kommer att utgöra den stat, i vilken en flykting som första asyl land erhåller fristad.²⁷

179. I praxis verkställs ett avlägsnandebeslut rörande en icke önskvärd utlännings med stöd av en *refoulement agreement*, om detta är möjligt. Åberopar utlännings, att han är flykting, kommer påståendet att sakna betydelse, såvida han inte åberopar förföljelse jämväl gentemot det land, till vilket avlägsnandebeslutet skall verkställas. Kan en flykting avlägsnas med stöd av en *refoulement agreement*, anses han således inte vara i behov av fristad i Sverige.

180. Försök har gjorts från svensk sida att avlägsna en flykting även då förutsättningarna härför enligt nämnda *refoulement agreements* inte varit uppfyllda. Likaledes har Sverige begärt återtagande av icke önskvärda flyktingar hos länder, med vilka dylika överenskommelser inte slutits. Till grund för dessa framställningar har legat, att flyktingarna kommit till Sverige från ifrågavarande stat. Har fram-

²⁷ Det årliga tillskottet av flyktingar, för vilka Sverige är första asyl land, uppgick åren 1954—1967 till ca 100—200. Under senare år har en ökning ägt rum, vilket betingas av en ökad grekisk invandring.

ställningarna bifallits, har det som regel varit fråga om utlänningar, som redan erhållit ställning som flykting i detta land.

Inte heller denna kategori har således ansetts vara i behov av fristad i riket, så länge möjlighet funnits att avlägsna utlänningen till annat land, där han inte riskerar politisk förföljelse.

181. Sammanfattningsvis synes begränsningen ”då han är i behov därav” innebära, att någon rätt till fristad i riket inte föreligger beträffande följande kategorier av flyktingar.

1) S. k. kollektivt överförda flyktingar, vilka innehar giltigt konventionspass eller annat resedokument, utfärdat i ett land, i vilket flyktingen inte riskerar politisk förföljelse. Begränsningen kan i fråga om denna grupp eventuellt vara beroende av giltigheten av en återreseklausul. Föreligger inte någon återtagningskyldighet för det land, som utfärdat resedokumentet eller har giltighetstiden för detta gått ut, är flyktingen i behov av fristad.

2) Flyktingar, som illegalt vistas i riket, och vilka kan avlägsnas härifrån med stöd av någon av de ovan nämnda *refoulement agreements*.

3) Flyktingar, som inkommit till riket från ett land, i vilket de inte riskerar politisk förföljelse, om möjlighet finnes att avlägsna dem till detta land. Ett återsändande torde i allmänhet endast kunna ske, om utlänningen erkänts som flykting i det land, till vilket han skall sändas.

182. Flyktingar, för vilka Sverige är första asylland, är däremot i behov av fristad här.

Kapitel 4.

Formerna för prövning av politiskt flyktingskap

4.1. 1951 års flyktingkonvention

183. 1951 års flyktingkonvention innehåller inte några bestämmelser, som reglerar de former, i vilka fördragsslutande stat skall pröva, om en utlänning är flykting enligt konventionens artikel 1. Vid utarbetandet av konventionen bedömdes frågan som uteslutande internrättslig, och man överlät åt respektive stat att närmare reglera förfarandet.

Konventionen ålägger de fördragsslutande staterna att i vissa fall företa en prövning av flyktingskapet. Detta måste bl. a. ske då utlänningen begär sådan identitetshandling, som omnämnes i artikel 27, eller då han begär resedokument enligt artikel 28.

Proceduren att fastställa en utlännings ställning som konventionsflykting samt skyldigheten att vid utfärdande av resedokument pröva det politiska flyktingskapet, berördes endast i förbigående i förarbetena till flyktingkonventionen.

184. Samma problemställning förelåg emellertid vid utarbetandet av 1946 års *London-överenskommelse angående utställande av resedokument för flyktingar*. (Se ovan nr 9.) I motiven till denna uttalades om dessa frågor bl. a.:

It has seemed inadvisable to include provisions regarding this point [procedure prior to issue], either in principle or in detail, in the Draft Arrangement. In the first place, it was not considered necessary to lay down as a general rule that applications submitted by refugees must be verified by the Contracting Parties. *It goes without saying that the competent authorities must satisfy themselves that an applicant is qualified to benefit by the provisions of the Arrangement.*¹ This is an elementary duty which it seemed unnecessary to lay down as a general rule. In the second place, it would have been inadvisable, when dealing with a question of administrative practise, to lay down in detail hard and fast rules which would necessarily be theoretical, and which would make no allowance for varying local conditions.²

185. Enligt konventionen ålägges de fördragsslutande staterna att utfärda identitetshandling och resedokument. Därigenom framtvingas

¹ Kursiverat här.

² IGCR, Preparatory Documents, s. 91.

ett ställningstagande till vem som är flykting enligt konventionen. Formerna för det förfarande, som skall tillämpas vid avgörandet av denna fråga, har emellertid lämnats öppna.

4.2. Formerna för prövning av flyktingskap i några främmande stater

186. I ett tidigare avsnitt (nr 147) har framhållits, att det är önskvärt att konventionsstaterna, så långt det är möjligt, tillämpar ett enhetligt flyktningbegrepp. Bl. a. av denna anledning har FN:s flyktingkommissariat i åtskilliga stater beretts ett visst inflytande i frågor om erkännande av personer som konventionsflyktingar.

187. Nedan följer en redogörelse för formerna för prövning av flyktingskap i Belgien, Frankrike, Förbundsrepubliken Tyskland, Italien och Österrike.

Att Belgien medtagits motiveras av det särpräglade förfarande, som genomförts där. Övriga stater, för vilka en redogörelse lämnas, är de europeiska stater, som såsom första asylland mottagit det övervägande antalet flyktingar efter andra världskriget.

4.2.1. Belgien

188. Belgien har ratificerat 1951 års flyktingkonvention och denna har internrättsligt fått giltighet genom en lag den 26 juni 1953 (*Loi portant approbation de la Convention internationale relative au Statut des Réfugiés, et des Annexes, signées à Genève, le 28 juillet 1951*).³

I denna lag föreskrives, att utrikesministern är behörig att avgöra, om en utlänning uppfyller de förutsättningar, som kräves enligt artikel 1 i flyktingkonventionen för att anses som flykting. Enligt en direkt föreskrift har utrikesministern befogenhet att uppdrå åt det internationella organ inom Förenta Nationerna, som är ansvarigt för flyktingarnas skydd, att avgöra dessa status-frågor.

Delegationsbemyndigandet har tagits i anspråk genom beslut den 22 februari 1954:

Le Délégué en Belgique du Haut Commissaire des Nations Unies pour les Réfugiés est compétent pour déterminer la qualité de réfugié

³ Moniteur Belge, 4 oktober 1953.

des personnes invoquant le bénéfice de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951.⁴

Vid frågor om fastställande av flyktingskap enligt 1951 års konvention beslutar således en företrädare för FN:s flyktingkommissariat på den belgiska regeringens vägnar.

4.2.2. Frankrike

189. I Frankrike har man inrättat en särskild myndighet, *Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides* (OFPRA),⁵ vars uppgift bl. a. är att fastställa, om en person skall anses som konventionsflykting. OFPRA skall vid fullgörande av sina åligganden samarbeta med flyktingkommissariatet.

OFPRA förestås av en direktör, som utses av utrikesministern för en period av tre år. Som ett rådgivande organ till direktören fungerar ett råd, *Conseil de l'Office*, som består av representanter för olika ministerier samt en representant för en officiellt erkänd flyktingorganisation. Vid rådets sammanträden äger en representant för flyktingkommissariatet närvara med möjlighet att framlägga synpunkter och förslag.

Ett beslut av OFPRA bl. a. i ärenden, i vilka en utlänning vägrats ställning som flykting, kan överklagas till en särskild *Commission des Recours*, som består av tre ledamöter. Av dessa skall en tillhöra *Conseil d'Etat* (högsta förvaltningsdomstolen), medan en ledamot skall representera OFPRA och en flyktingkommissariatet.

4.2.3. Förbundsrepubliken Tyskland

190. Förfarandet vid beviljande av asyl i Förbundsrepubliken Tyskland regleras genom *Ausländergesetz* den 28 april 1965 §§ 29—38.⁶

Den som önskar erhålla ställning som flykting är enligt AuslG 38 § skyldig att ofördröjligen anmäla sig hos behörig myndighet (der mit der Sicherung der Grenze beauftragten Behörde oder der nächsten Ausländerbehörde). Utlänningen överföres som regel till ett s. k. uppsamlingsläger för utlänningar, som f. n. är beläget i Zirndorf i Bayern. Till detta uppsamlingsläger har knutits en särskild myndighet, *Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge*, som

⁴ Moniteur Belge, 18 april 1954.

⁵ *Loi portant création d'un Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*, Loi n° 52—893 du 25 juillet 1952, Journal Officiel du 27 juillet 1952.

⁶ BGBl I, 1965, s. 353 (Förbundsrepubliken Tyskland).

avgör om utlänningen är att anse som flykting.

Status-frågan avgöres i första instans av ett *Anerkennungsausschuss*, som består av tre ledamöter av vilka inte någon behöver vara lagfaren. Besvär över utskottets beslut kan föras hos ett *Widerspruchsausschuss*, som likaledes utgöres av tre ledamöter, men av vilka ordföranden skall äga "die Befähigung zum Richteramt oder zum höheren Verwaltungsdienst". Ledamöterna av utskotten utses av Bundesminister des Innern.

Ett beslut av Widerspruchsausschuss kan överklagas hos de ordinära förvaltningsdomstolarna, i allmänhet *Bayerisches Verwaltungsgericht Ansbach* och den högre förvaltningsdomstolen *Bayerischer Verwaltungsgerichtshof* i München. Som sista instans fungerar *Bundesverwaltungsgericht*.⁷

Till ovan nämnda Bundesamt har knutits en särskild tjänsteman, *Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten*, som bl. a. äger överklaga förvaltningsdomstolarnas beslut i status-frågor (såväl positiva som negativa beslut) och härvid uppträda som part (AuslG 35 §).

En representant för FN:s flyktingkommissariat har rätt att delta i sammanträden med Anerkennungs- och Widerspruchsausschüsse (AuslG 32 §).

4.2.4. Italien

191. Förfarandet vid beviljande av asyl i Italien har reglerats genom en notväxling mellan italienska regeringen och FN:s flyktingkommissariat. Härigenom har upprättats en kommission, (*Commissione Paritetica per i Rifugiati*), som har i uppdrag att avgöra frågor om politiskt flyktingskap.

Kommissionen består av fyra ledamöter, av vilka två representerar den italienska regeringen och två FN:s flyktingkommissariat.

4.2.5. Österrike

192. I Österrike fanns tidigare inte något i lag fastlagt förfarande för att fastställa, om en person var konventionsflykting. Enligt s. k. *Erlässe* (*Erläss* = ung. sv. författningsföreskrifter), som utfärdades av *Bun-*

⁷ En status-fråga kan också komma att avgöras av *Bundesverfassungsgericht*, och detta på grund av att Förbundsrepublikens författning innehåller ett stadgande om asylrätt. ("Politisch Verfolgte geniessen Asylrecht". *Grundgesetz*, Artikel 16 andra stycket, andra punkten.)

desministerium für Inneres, skulle respektive myndighet självständigt och för varje ärende avgöra, om en utlänning kunde anses som konventionsflykting. Denna fråga betraktades som en *Vorfrage*, och något slutgiltigt och orubbligt beslut om politiskt flyktingskap kunde inte erhållas. Det avgörande, som träffades i status-frågan, var endast prejudiciellt och var inte bindande för andra myndigheter.

Denna praxis blev föremål för en häftig kritik i Österrike.⁸ Frågan om en utlännings ställning som politisk flykting borde, menade man, avgöras självständigt inom ramen för ett särskilt förfarande. För den enskilde flyktingen var det ett väsentligt intresse att få sin ställning som flykting klart och slutligt erkänd. I stället för att behandlas som en *Vorfrage* borde beslutet utgöra en *Hauptfrage*, dvs. frågan, huruvida en person var att anse som flykting skulle avgöras en gång för alla genom ett rättskraftigt beslut, som skulle respekteras av andra myndigheter. Den asylsökande utlänningen skulle delgivas ett skriftligt och överklagbart beslut i frågan.⁹

193. Genom *Bundesgesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Asylgesetz)* den 7 mars 1968¹⁰ har en ändring av de österrikiska reglerna genomförts. I denna lag föreskrives om ett särskilt förfarande, *Feststellungsverfahren*, enligt vilket en utlännings ställning som konventionsflykting skall avgöras, och enligt detta förfarande skall status-frågan behandlas som *Hauptfrage*. Avgörandet blir således rättskraftigt.

Beslut i en status-fråga meddelas av *Sicherheitsdirektionen* i de enskilda förbundsstaterna. Om det är nödvändigt för att utreda sakförhållanden, kan en utlänning överföras till ett flyktingläger för en tid av högst två månader, och han kan samtidigt åläggas inskränkningar i sin rörelsefrihet (*AsylG* 6 § första stycket).

De enskilda *Sicherheitsdirektionen* skall underrätta FN:s flyktingkommissariats kontor i Österrike om varje fall, och en företrädare för flyktingkommissariatet har rätt att personligen eller skriftligen sätta sig i förbindelse med flyktingen. Flyktingkommissariatet skall beredas tillfälle att framföra sin åsikt i status-frågan, innan något beslut fattas (*AsylG* 9 §).

Mot ett beslut av *Sicherheitsdirektionen* kan besvär anföras hos *Bundesministerium für Inneres*. Ministeriet skall inhämta yttrande från en till detta knuten rådgivande kommitté, *Asylbeirat*. Denna är

⁸ *Ermacora*, JBl 1965, s. 601 ff; *Pfeifer*, Die Menschenrechte, s. 220 ff.

⁹ *Pfeifer*, Asylrecht als Menschenrecht, s. 96.

¹⁰ BGBl. Nr 126/1968 (Österrike).

sammansatt av representanter för utrikes-, justitie- och inrikesministerierna, representanter för den österrikiska delegationen av Europarådets kommitté för befolknings- och flyktingfrågor samt en representant för FN:s flyktingkommissariat. Ett beslut av inrikesministeriet i en status-fråga kan överklagas hos *Verwaltungsgerichtshof*.

4.3. Formerna för prövning av politiskt flyktingskap enligt svensk rätt

4.3.1. Inledning

194. Formerna för att pröva, huruvida en person kan anses som politisk flykting enligt svensk rätt, har inte lagreglerats. En sådan prövning av flyktingskapet sker emellertid i samband med tillstånds- och avlägsnandeärenden, samt i ärenden rörande resedokument.

Det politiska flyktingskapet behandlas härvid som en prejudiciell fråga och blir därför inte definitivt fastslaget.

4.3.2. Prövning i tillståndsärenden

195. 1954 års utlänningslag innehåller inte några bestämmelser angående formerna för prövning av politiskt flyktingskap.¹¹ Som ovan framhållits sker i samband med att en utlänning i Sverige anhåller om asyl endast en summarisk prövning av det politiska flyktingskapet. (Se ovan nr 32).

196. 1961 års utlänningsutredning anför i sitt betänkande *Invandringen* om praxis, att någon klar skillnad mellan asylsökande flyktingar, flyktingar med asyl i annat land och ekonomiska flyktingar ej upprätthålles i Sverige, och förklarar detta med att det samhälls-ekonomiska läget efter andra världskriget gjort det möjligt att ta emot inte bara asylsökande flyktingar utan också andra flyktingar, och att det inte funnits anledning att göra någon klar skillnad mellan de olika kategorierna.¹²

Vad utlänningsutredningen anfört som förklaring torde inte vara det enda skälet till utformningen av svensk praxis rörande formerna för prövning av politiskt flyktingskap i tillståndsärenden. Obenägheten att i samband med att en utlänning ansöker om asyl deklarerar,

¹¹ I detta sammanhang kan man bortse från bestämmelserna i UtIL 20 § andra stycket, som föreskriver att ärende rörande avvisning skall hänskjutas till den centrala utlänningsmyndigheten, om utlänningen påstår sig vara politisk flykting.

¹² SOU 1967: 18, s. 163.

att denne är politisk flykting är flagrant. Det synes — troligen utan verksledningens vetskap — föreligga en medveten strävan att vilja lämna denna fråga öppen, och skälet härför torde vara, att det då är enklare att avlägsna utlännningen/flyktingen, om han senare visar sig vara icke önskvärd i riket.

Bland alla flyktingar, som söker en fristad i Sverige, kan nämligen finnas några potentiella brottslingar, men av naturliga skäl vet man inte, vilka dessa är. Om man i samband med tillståndsgivningen skulle fatta ett definitivt beslut om utlännings ställning som politisk flykting, torde han därefter inte kunna avlägsnas annat än med tillämpning av UtL 54 § (förverkande av asyl). Men om utlänningsmyndigheten inte binder sig i status-frågan, kan man i ett senare skede, när man vet att man har att göra med en kriminell person, underkänna dennes påstående om politiskt flyktingskap, och då hindrar inte reglerna om politiskt verkställighetshinder, att han avlägsnas till hemlandet. (Se avsnitt 7.6.2.)

För att skydda sig mot ett fåtal kriminella personer ger man samtliga flyktingar en osäker ställning genom att inte avgöra, vem som skall anses som politisk flykting. Det är därför inte korrekt att säga, att en flykting beviljats politisk asyl i Sverige.

4.3.3. Prövning i avlägsnandeärenden

4.3.3.1. Avvisning

197. En utlännings, som i Sverige avser att ta sådan anställning för vilken arbetstillstånd erfordras, är sedan den 1 januari 1966 skyldig att uppvisa sådant tillstånd vid inresan. Saknar han arbetstillstånd, då sådant krävs, skall han avvisas. Avvisning sker i praxis antingen med stöd av UtL 18 § 1 st. (avsaknad av tillstånd till inresa) eller med stöd av UtL 19 § 1 st. (om det kan antagas, att utlännings kommer att sakna erforderliga medel för sitt uppehälle). Undantag från denna skyldighet att inneha arbetstillstånd föreligger bl. a. om *särskilt skäl* kan föranleda, att utlännings skall tillåtas inresa i riket. Ett exempel på dylikt *särskilt skäl* torde vara risk för förföljelse.

198. I den föregående framställningen (avsnitt 2.2.4.2.) har bl. a. ett antal ärenden rörande polska medborgare refererats. Beslut i dessa ärenden fattades under 1967, och vid denna tid upprätthölls en mycket strikt tillämpning av bestämmelsen om skyldighet att före inresan ha erhållit arbetstillstånd. Det var praktiskt taget omöjligt att erhålla sådant tillstånd, om ansökan gjordes, sedan vederbörande utlännings redan inrest i Sverige.

Det är ett rimligt antagande, att vad dessa polska medborgare åberopat som stöd för politiskt flyktingskap har föranlett, att de inte avvisats, trots att de vid inresan saknat erforderligt arbetstillstånd. Därmed är inte sagt, att utlänningarna verkligen ansetts som politiska flyktingar. De har enbart uppfyllt de villkor, som gäller enligt den "summariska prövningen". Något slutligt ställningstagande i denna fråga tas, som tidigare framhållits, inte vid inresan. (Se ovan nr 32.)

199. Men av vilken anledning fattas inte något beslut om avvisning i dessa fall? Om ett påstående om politiskt flyktingskap inte utgjorde hinder mot att beslut om avvisning meddelades, utan endast mot att sådant beslut verkställdes, måste detta rimligen innebära, att ett avvisningsbeslut skall meddelas i de fall, då grundrekvisiten härför är uppfyllda. Till ett dylikt avvisningsbeslut skulle därefter fogas hemlandsklausul, eftersom avvisningen på grund av föreskriften om politiskt verkställighetshinder i UtlL 53 § inte får verkställas till land, i vilket utlänningen riskerar politisk förföljelse. En sådan praxis upprätthålles emellertid inte. Synbarligen är det bestämmelsen i UtlL 2 § första stycket, som leder till detta resultat. Om en utlänning, som är i behov av fristad, riskerar förföljelse, avvisas han inte med mindre *synnerliga skäl* talar för ett sådant beslut.

Ett beslut om avvisning med därtill fogad hemlandsklausul, dvs. ett beslut om avvisning av en politisk flykting, var däremot relativt vanligt under andra världskriget och avsåg då ofta danska och norska flyktingar, vilka av ett eller annat skäl inte var önskvärda i Sverige. Dessa flyktingar kunde inte avlägsnas till Danmark respektive Norge på grund av den tyska ockupationen i dessa länder, och följaktligen fogades hemlandsklausuler till avvisningsbesluten. Men man måste då komma ihåg, att det inte fanns någon bestämmelse om rätt till fristad i då gällande utlänningslag.

200. Under perioden 1955—1967 har *utlänningsnämnden* i ett tiotal fall föreslagit, att hemlandsklausul skall fogas till ett avvisningsbeslut. I dessa ärenden har emellertid som regel funnits en möjlighet att avlägsna utlänningen till ett land, i vilket han inte riskerat politisk förföljelse. Det har varit fråga om flyktingar för vilka Sverige inte utgjort det första asyllandet, dvs. flyktingar, som inte varit i behov av fristad. I något fall har det varit möjligt att verkställa avvisningsbeslutet till mer än ett land.

Utlänningsnämnden torde med dessa yttranden — avvisning i kombination med hemlandsklausul — ha avsett, att utlänningskommissionen borde besluta, att respektive utlänning skulle avvisas och

att beslutet skulle verkställas till ett land, i vilket han inte riskerade politisk förföljelse.

201. *Utlänningskommissionen* har i dessa fall som regel meddelat avvisningsbeslut men utan att foga hemlandsklausuler till dessa. I stället har kommissionen förordnat om verkställighet till land, i vilket ifrågavarande utlänning inte riskerat politisk förföljelse.¹³ Endast i ett av ovannämnda tio fall, vilket är det enda där Sverige varit det första asyllandet, har kommissionen meddelat beslut om avvisning och fogat hemlandsklausul till detta.

202. I det ärende, där *utlänningskommissionen* fogade hemlandsklausul till ett avvisningsbeslut, var omständigheterna följande.

(659 322) Polske medborgaren A inkom illegalt till Sverige i december 19 — — och anhöll att få stanna i riket som politisk flykting.

Av vissa orsaker kom A att här i riket betraktas som en säkerhetsrisk. Efter att ha inhämtat yttrande från utlänningsnämnden beslöt utlänningskommissionen, att A skulle avvisas, men på grund av vad denne anfört som stöd för politiskt flyktingskap fogades hemlandsklausul till avvisningsbeslutet. I avvaktan på kommissionens förordnande angående verkställighet av avvisningsbeslutet ålades han daglig anmälningsskyldighet hos polismyndighet. Halvannen månad senare beslöt kommissionen, att anmälningsskyldigheten skulle fullgöras i enlighet med de direktiv, som meddelades av polismyndigheten.

Ärendet föranledde inte någon ytterligare åtgärd från kommissionens sida, sedan A utrest ur riket.

De skäl, som A åberopat som stöd för politiskt flyktingskap, är i detta sammanhang irrelevanta. Det är tillräckligt att konstatera, att han av utlänningsnämnden och utlänningskommissionen betraktades som politisk flykting, eftersom hemlandsklausul fogades till avvisningsbeslutet.

203. Anledningen till att han avvisades torde som framgår av akten, ha varit, att han betraktades som en säkerhetsrisk. I avvisningsbeslutet anges inte — i strid mot då gällande UtL 21 § — grunden för beslutet, men detta torde ha meddelats med stöd av UtL 18 § första stycket (avsaknad av tillstånd att inresa), även om det synes ha förelagat förutsättningar för tillämpning av UtL 19 § 5 (det kan befaras att utlänningen kommer att bedriva sabotage, spioneri eller olovlig underrättelseverksamhet).

Han hade kommit till Sverige direkt från Polen, och någon möjlighet att verkställa avvisningsbeslutet till land, i vilket han inte riskerade förföljelse, torde inte ha funnits. Men genom beslutet marke-

¹³ Se exempelvis ärendena 533 568, 658 981 och 830 922 ser II.

rades, att A inte var önskvärd i riket, och detta kan ha varit en orsak till att han frivilligt lämnade Sverige.

204. Från 1968 föreligger följande ärenden:

Ett antal zigenare (sammanlagt ca 40 personer), vilka var polska medborgare, hade i tre grupper anlänt till Sverige.

Den första gruppen (629 488 ser II m. fl.) hade kommit via Förbundsrepubliken Tyskland och Danmark, och beträffande dessa beslöt polismyndigheten, att de — trots att de påstod sig vara politiska flyktingar — skulle avvisas till Danmark. Beslutet verkställdes omedelbart och utan hinder av anförda besvär (UtlL 57 §). Avvisningsbeslutet fastställdes sedermera av utlänningskommissionen efter yttrande från utlänningsnämnden.

Den andra gruppen (629 485 ser II m. fl.) påstod, att de kommit till Sverige via Jugoslavien och DDR, medan den tredje gruppen (629 848 ser II m. fl.) uppgav, att de inrest direkt från Polen. Polismyndigheten beslöt, att dessa, som likaledes åberopade politiskt flyktingskap, skulle avvisas. På grund av detta påstående överlämnades verkställighetsfrågan till utlänningskommissionen.

Såväl kommissionen som utlänningsnämnden avstyrkte bifall till av utlänningsarna anförda besvär men överlämnade frågans slutliga avgörande till Kungl. Maj:t, som sedermera beslöt, att avvisningsbesluten skulle kvarstå. Sedan Kungl. Maj:t meddelat beslut i besvärssärendet beslöt utlänningskommissionen på förslag av utlänningsnämnden — med hänsyn till vad utlänningsarna åberopat som stöd för politiskt flyktingskap — att hemlandsklausul skulle fogas till avvisningsbesluten, och utlänningsarna beviljades anstånd med verkställigheten. Vid anståndstidens utgång upphävdes avvisningsbesluten av Kungl. Maj:t.

Enligt UtlL 20 § andra stycket skall polismyndighet inte meddela beslut om avvisning, om utlänningsen gör gällande, att han riskerar politisk förföljelse i det land, från vilket han kommit. Frågan om utlänningsens avvisning skall i dessa fall överlämnas till den centrala utlänningsmyndigheten. Endast om påståendet är "uppenbart oriktigt" äger polismyndighet fatta beslut om avvisning.

Den första gruppen zigenare hade kommit till Sverige närmast från Danmark och en avvisning kunde verkställas till detta land med stöd av den nordiska passkontrollöverenskommelsen. (Se ovan nr 178.) Utläningarna hade inte åberopat politiskt flyktingskap i förhållande till Danmark.

I fråga om den andra och den tredje gruppen synes polismyndighetens beslut om avvisning stå i strid mot UtlL 20 § andra stycket. Utläningarna hade nämligen åberopat politiskt flyktingskap i förhållande till det land, från vilket de kommit, och detta påstående

synes inte ha varit "uppenbart oriktigt". Om polismyndigheten i stället hade hänskjutit frågan om utlänningarnas avvísning till den centrala utlänningsmyndigheten, är det troligt att något beslut om avvísning aldrig hade fattats. Utlänningarna ansågs som politiska flyktingar (jfr utlänningsnämndens och utlänningskommissionens hemlandsklausul), och politiska flyktingar, som är i behov av asyl, avvisas inte.

Polismyndigheten synes i dessa fall ha misstänkt, att deras uppgifter om färdvägen till Sverige var felaktiga. De skulle inte ha inkommit via Jugoslavien och DDR respektive Polen, utan skulle i likhet med den första gruppen ha kommit via Danmark. Var detta riktigt skulle en avvísning kunna verkställas till Danmark, och beslut om avlägsnande torde ha fattats för att utlänningarna skulle kunna avlägsnas, så snart denna misstanke bekräftats.

Att man betvivlade utlänningarnas uppgifter om sättet för inresan till Sverige är emellertid inte något godtagbart skäl för *polismyndighetens* beslut om avvísning. Kvar står påståendet om politiskt flyktingskap i förhållande till det land, från vilket de uppgav sig ha kommit, och detta påstående var inte "uppenbart oriktigt".

Om frågan om utlänningarnas avvísning behandlats i enlighet med utlänningslagen, och om utlänningskommissionen härvid hade beslutat, att utlänningarna inte skulle avvisas, hade man därmed inte avhänt sig möjligheten att avlägsna dem, om det senare visade sig, att de inkommit till Sverige via Danmark. Ett givet uppehållstillstånd kan återbrytas, om det grundas på en oriktig uppgift, som lämnats mot bättre vetande (UtlL 50 §). De givna uppehållstillstånden hade således kunnat upphävas och utlänningarna hade därefter eventuellt kunnat förpassas.

Det sagda kan enklast illustreras med följande yttranden av utlänningsnämnden:

(657 365 ser II) Väl talar starka skäl för att de ifrågavarande utlänningarna lämnat oriktiga uppgifter angående sin inresa i riket, men med hänsyn till omständigheterna, bland annat att utredningen ej visar varifrån de kommit, tillstyrker nämnden att rätt medges dem att tills vidare kvarstanna i riket.

(651 381 ser II) Enär utrett är att /utlänningarna/ i ärende angående uppehållstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift om sin inresa i riket och denna uppgift synes ha föranlett att uppehållstillstånd meddelats, finner nämnden hinder ej möta mot att tillståndet återkallas.

I 1968 års zigenarärende har utlänningsnämnden, utlännings-

kommissionen och Kungl. Maj:t ansett de av utlänningarna anförda besvärerna över avvisningsbesluten böra lämnas utan bifall. Härigenom har dessa överordnade myndigheter godtagit polismyndighetens beslut i själva sakfrågan. Så länge omständigheterna i ärendena inte var fullständigt utredda, kan besluten försvaras. Ett upphävande av avvisningsbesluten kunde — åtminstone för de berörda utlänningarna själva — framstå som ett medgivande att definitivt få stanna i riket. I dessa fall måste man emellertid kalkylera med möjligheten, att utlänningarnas uppgifter om inresan var felaktiga. Det hade varit föga tillfredsställande att först upphäva avvisningsbesluten och — om misstankarna om deras inresa bekräftades — vid en senare tidpunkt besluta om förpassning av utlänningarna.

205. Att hemlandsklausul fogats till ett avvisningsbeslut torde efter 1954 inte ha förekommit i något fall utöver de här refererade. Dessa kan inte heller ses som uttryck för någon utlänningsmyndighetens praxis, utan bör betecknas som undantagsfall.

Som huvudregel gäller således, att — då grundrekvisiten för beslut om avvisning föreligger — UtL 2 § första stycket har en reell betydelse. Politiska flyktingar, som är i behov av fristad, tillåtes stanna i Sverige.

4.3.3.2. Förpassning

206. Ett förpassningsbeslut rörande en politisk flykting, som är i behov av fristad, dvs. förpassning i kombination med hemlandsklausul, är ovanligt i praxis. Under perioden 1955—1967 synes detta endast ha förekommit i nio ärenden.

207. I nedanstående ärende beslöt utlänningskommissionen att en ungersk flykting skulle förpassas ur riket.

(646 122) Ungerske medborgaren B inkom legalt till Sverige i december 1956 med en flyktingtransport från Österrike. Efter ankomsten beviljades han främlingspass och uppehållstillstånd.

Sedan B gjort sig skyldig till brott i Sverige och straffats för dessa men utan att dömas till förvisning, tog utlänningskommissionen initiativ till förpassning av B. På förslag av utlänningsnämnden beslöt därefter kommissionen, att han skulle förpassas men att hemlandsklausul skulle fogas till beslutet. Detta kunde således inte verkställas till B:s hemland Ungern, och han beviljades anstånd med verkställigheten under en tid av sex månader och tilldelades främlingspass. En därefter ingiven framställning till Österrike om återtagande av B avslogs sedermera.

I följande ärende, som likaledes rörde en ungersk medborgare, som gjort sig skyldig till brott i Sverige, beslöt utlänningskommissionen, att utlännningen inte skulle förpassas ur riket, trots att de brott denne gjort sig skyldig till var grövre än i fallet B.

(644 065) Ungerske medborgaren C inkom till Sverige i december 1956 med en flyktingtransport från Österrike. Han tilldelades svenskt främlingspass samt beviljades uppehållstillstånd.

C fälldes vid ett flertal tillfällen till ansvar för brott begångna i Sverige men utan att dömas till förvisning. Utlänningskommissionen begärde därför hos utlänningsnämnden yttrande om eventuell förpassning med hemlandsklausul. Nämnden fann hinder ej möta för den av kommissionen föreslagna åtgärden.

Sedan österrikiska myndigheter avslagit en svensk framställning om C:s mottagande i Österrike, beslöt utlänningskommissionen bevilja C förlängt främlingspass och uppehållstillstånd.

208. Då utlänningskommissionen beslöt, att B skulle förpassas trodde man, att det fanns en möjlighet att verkställa beslutet till Österrike, dvs. till det land, till vilket B först kommit efter flykten från Ungern. Sedan kommissionen av österrikiska myndigheter fått avslag på sin framställning om återtagande av B, var det på grund av det politiska verkställighetshindret omöjligt att verkställa förpassningsbeslutet. Men i stället för att ta initiativ till att förpassningsbeslutet upphävdes jämlikt UtL 51 §, beviljade kommissionen B anstånd med verkställigheten därav.

Även i fallet C synes förpassningsanledningen uteslutande ha varit den brottslighet, till vilken denne befunnits skyldig. Trots att de brott, för vilka C fällts till ansvar, måste bedömas som allvarligare än B:s, beslöt kommissionen, sedan det stod klart att ett avlägsnandebeslut inte kunde verkställas, att inte förpassa honom utan att tilldela honom förlängt uppehållstillstånd.

Utlänningskommissionen handlade ärendena B och C på skilda sätt. I fallet B beslöt kommissionen, att han skulle förpassas, och först *därefter* undersöktes möjligheterna angående verkställighet till Österrike. I fallet C gjordes framställningen till de österrikiska myndigheterna om återtagande av C, *innan* något förpassningsbeslut fattats. Sedan negativt besked inkommit, föll frågan om förpassning, och han beviljades förlängt uppehållstillstånd.

209. En jämförelse mellan fallen B och C visar, att det inte var utlännningarnas personliga förhållanden, som var utslagsgivande för kommissionens skilda handläggning av ärendena. Sådana aspekter

skulle ha lett till att C och inte B förpassades. Det synes snarare ha varit ett misstag, att ett förpassningsbeslut rörande B överhuvudtaget fattades eller, när det stod klart, att det inte var möjligt att verkställa beslutet, att detta inte upphävdes. Det är fallet C, som står i överensstämmelse med praxis i förpassningsärenden, inte fallet B.

210. Följande ärende rör en algerisk medborgare, som ansågs som politisk flyktning.

(983 585) Algeriske medborgaren D hade inkommit till riket legalt i juni 19 — —.

Genom dom i maj följande år dömdes han för våldsamt motstånd, missfirmelse av tjänsteman och misshandel till 75 dagsböter. Åklagarens yrkande om förvisning lämnades utan bifall.

I augusti samma år utreddes vid åklagarmyndigheten en anmälan, att D överfallit en tjänsteman vid algeriska ambassaden i Stockholm. Vederbörande åklagare beslöt avskriva ärendet, då D inte syntes ha gjort sig skyldig till någon straffbelagd gärning.

I september begav sig D till Norge, där han vistades till början av april följande år, då han återvände till Sverige. Anledningen härtill var att han vid algeriska ambassaden i Stockholm skulle ansöka om förlängt hemlandspass. Av politiska skäl kunde hans pass inte förlängas av ambassaden, och D blev tillsagd att återvända till hemlandet för att erhålla nytt pass. Han lämnade Sverige och begav sig till Prag för att där söka förlängning av sitt pass, men även här vägrades detta honom.

I början av maj, när D:s hemlandspass utlöpt, återvände han till Sverige. Sedan det framkommit, att han inte hade någon giltig legitimationshandling, anmäldes avvisningsanledning rörande D.

Utlänningsnämnden fann hinder ej föreligga för förpassning (men hinder för avvisning) av D, men föreslog, att hemlandsklausul skulle fogas till förpassningsbeslutet. Utlänningskommissionen beslöt i enlighet med nämndens förslag samt beviljade D anstånd med verkställigheten av förpassningsbeslutet på grund av det politiska verkställighetshindret.

Att utlänningskommissionen beslöt om förpassning av D i stället för avvisning, torde ha berott på att alltför lång tid förflutit mellan tiden för hans återkomst till riket och ärendets hänskjutande till kommissionen. Avvisning skulle ha skett vid utlänningens ankomst till riket eller omedelbart därefter (UtlL 20 § första stycket).

Grunden för förpassningsbeslutet torde i första hand ha varit avsaknaden av giltigt hemlandspass, men man kan inte bortse från betydelsen av dels de brott, till vilka han här i riket gjort sig skyldig, dels det påstådda överfallet på den algeriske ambassadtjänstemannen. Å andra sidan hade D, sedan dessa omständigheter förelegat, beviljats uppehållstillstånd av utlänningskommissionen.

Anledningen till att ett förpassningsbeslut rörande D meddelades, trots att politiskt flyktingskap förelåg, är mera oklar. Troligen har kommissionen ansett, att det fanns möjligheter att verkställa ett förpassningsbeslut till ett land, i vilket D inte riskerade politisk förföljelse.

211. I ett annat ärende, som rörde en jugoslavisk medborgare, var omständigheterna följande.

(892 353) Jugoslaviske medborgaren E inkom legalt till Sverige i juni 19 — — efter att ha erhållit genomresevisum för resa till Finland. Han anmälde sig omedelbart efter ankomsten till Sverige hos polisen och anhöll om asyl. Med hänsyn till att han innehade visum, bl. a. för Danmark giltigt till 24/7 19 — —, anmäldes förpassningsanledning. Utlänningskommissionen beslöt 5/7 efter hörande av utlänningsnämnden, att E skulle förpassas till Danmark. Sedan det uppenbarats, att E:s visum för detta land hade utlöpt redan 24/6, beslöt kommissionen 11/7, att förordnandet angående verkställigheten av förpassningsbeslutet skulle återkallas, samt att denna fråga åter skulle underställas kommissionen, om E inte efterkom givet föreläggande att lämna riket.

Utlänningsnämnden fann vid förnyad handläggning av verkställighetsfrågan, sedan vissa ytterligare omständigheter återopats till stöd för politiskt flyktingskap, att hemlandsklausul borde fogas till förpassningsbeslutet. Utlänningskommissionen beslöt i enlighet med nämndens förslag och beviljade E anstånd med verkställigheten av förpassningsbeslutet.

Några år senare anhöll E, att förpassningsbeslutet måtte upphävas. Framställningen tillstyrktes av utlänningsnämnden, och kommissionen beslöt om återbrytande av beslutet.

Grunden för ett förpassningsbeslut rörande E var avsaknaden av tillstånd att vistas i Sverige. Anledning saknades att ta hänsyn till vad E återopat till stöd för politiskt flyktingskap, eftersom utlänningsmyndigheterna levde i den föreställningen, att ett förpassningsbeslut kunde verkställas till Danmark. Utlänningskommissionen beslöt också, att förpassningen skulle verkställas till detta land.

Sedan det framkommit att verkställighet i enlighet med kommissionens beslut var omöjlig, prövades ärendet åter. Man fann härvid, att E var att anse som politisk flyktning, och under sådana omständigheter hade kommissionen att välja mellan att upphäva förpassningsbeslutet eller att till detta foga hemlandsklausul. Att kommissionen — med instämmande av utlänningsnämnden — valde det senare alternativet, torde främst berott på att E betraktades som säkerhetsrisk. I ärendet förelåg således skäl, som ansågs tala mot att han skulle tillåtas stanna i riket. Förutsättning för att vägra uppehållstillstånd på

grund av hans personliga förhållanden förelåg. Förpassningsbeslutet fick därför kvarstå, trots att E var politisk flykting, och trots att — såvitt kan utläsas av akten — något nytt försök att verkställa förpassningsbeslutet aldrig gjordes.

Sedan förpassningsbeslutet av utlänningskommissionen upphävts anförde E klagomål hos JO över utlänningskommissionens handläggning av vissa frågor rörande honom. Han gjorde bl. a. gällande, att kommissionen förfarit felaktigt genom att meddela förpassningsbeslut, sedan han anhållit om politisk asyl. Vidare skulle kommissionen ha gjort sig skyldig till diskriminerande behandling av honom genom att endast utfärda arbetstillstånd gällande för kortare tid än för andra politiska flyktingar och endast för en begränsad yrkeskategori. Slutligen anmärkte E på att hans ansökningar om återresestillstånd avslagits. Utan närmare motivering fann JO, att kommissionen inte förfarit felaktigt, och att den haft fog för sina ställningstaganden i de avseenden, som berördes av E i dennes anmälan.¹⁴

Trots JO:s godkännande av utlänningskommissionens handläggning av ärendet kan man ifrågasätta om något avlägsnandebeslut skulle ha meddelats, om inte kommissionen levt i den felaktiga föreställningen, att en förpassning kunde verkställas till Danmark. Ingen-ting hade hindrat, att han, som eventuellt utgjorde en säkerhetsrisk, tilldelats kortare uppehålls- och arbetstillstånd, och att han hölls under strängare kontroll även i andra avseenden. Om det sedan framkom, att han utgjorde en fara för rikets säkerhet, hade han kunnat avlägsnas med stöd av UtL 54 § andra stycket.

Fallet E bör också jämföras med avvisningsfallet A, som tidigare behandlats. (Se ovan nr 202.) Man skulle genom att låta förpassningsbeslutet kvarstå ha velat markera, att E inte var önskvärd i Sverige, men utan att gå så långt som till att återsända honom till hemlandet med stöd av UtL 54 § andra stycket.

212. I samtliga ärenden, då hemlandsklausul fogats till ett förpassningsbeslut, har förpassningen grundats på utlännings personliga förhållanden. Men fallen är inte representativa för utlänningskommissionens praxis, utan det synes vara mer eller mindre slumpartat, att dessa förpassningsbeslut meddelats. Det är, som tidigare framhållits, fallet C, som står i överensstämmelse med praxis i förpassningsärenden. Jämför också det i JO:s ämbetsberättelse 1963 s. 341 ff omnämnda ärendet, i vilket ett förpassningsbeslut upphävdes, då utlännings åberopat politiskt flyktenskap först sedan utlänningskommissionen beslutat om hans förpassning.

¹⁴ JO Dnr 1030/1961.

213. Sammanfattningsvis kan sägas, att man i förpassningsärenden tar hänsyn till om utlänningen är en politisk flykting, som är i behov av fristad i Sverige. Endast om han förverkat sin rätt till asyl, förpassas han. Även vid denna avlägsnandegrund gäller som huvudregel, att principdeklarationen om rätt till fristad i UtL 2 § första stycket får en reell betydelse, genom att en politisk flykting tillåtes stanna i riket.

4.3.3.3. Förvisning

214. I utlänningslagen finnes — bortsett från UtL 2 § första stycket — inte något stadgande, som anger i vilken utsträckning en invändning om politiskt flyktingskap skall beaktas i samband med ådömande av förvisning, men detta torde vara en sådan omständighet, som avses i UtL 26 § andra stycket (utlänningsens levnads- och familjeförhållanden).

215. Frågan om en domstol skall ta hänsyn till en invändning om politiskt flyktingskap vid bedömande av påföljden, har behandlats av JO med anledning av ett aktuellt ärende.¹⁵ Omständigheterna var följande.

(631 422) Tjeckiske medborgaren F hade inrest legalt till riket i november 1950. I november 1953 dömdes han till straffarbete 6 månader, villkorlig dom; i maj 1955 till straffarbete 10 månader; i mars 1956 till straffarbete 6 månader; i oktober 1956 till straffarbete 8 månader. Vid samtliga tillfällen hade han gjort sig skyldig till förmögenhetsbrott.

I målet i oktober 1956 hade åklagaren yrkat, att F skulle förvisas ur riket. Denne bestred förvisningsyrkandet under åberopande av bl. a. att han var politisk flykting. I domskälen angavs: "Gentemot vad /F/ härom och i övrigt uppgivit, finner rådhusrätten sig icke kunna bifalla förvisningsyrkandet."

I samband med prövning av frågan om förlängning av uppehållstillstånd för F tog utlänningskommissionen upp frågan om hans förpassning. Utlänningsnämnden fann härvid att hinder ej mötte för förpassning och att hemlandsklausul — med hänvisning till UtL 54 § — icke skulle fogas till förpassningsbeslutet.

Kommissionen beslöt, att F skulle förpassas ur riket och överlämnade verkställighetsfrågan jämlikt UtL 54 § fjärde stycket till Kungl. Maj:t, som fann att hinder ej mötte för verkställighet av förpassningsbeslutet genom F:s befordran till hemlandet. Beslutet verkställdes i augusti 1958.

216. Utlänningskommissionen hade i anledning av detta ärende i skrivelse till JO ifrågasatt, om domstol borde underlåta att ådöma för-

¹⁵ JO 1961, s. 135 ff. Fall F.

visning i det fall domstolen ansåg vederbörande utlänning vara att betrakta som politisk flykting.

Utlänningskommissionen anförde bl. a.:

En — — — sak som talar för att domstolen icke bör underlåta att meddela förvisning är att förhållandena i utlänningens hemland snabbt kunna undergå förändringar av sådan art att utlänningen icke längre kan anses vara politisk flykting. Möjligen kan också förvisningsbeslutet verkställas genom utlänningens sändande till annat land än hemlandet. Kommissionen anser därför, att domstolen bör meddela beslut om förvisning, därest förutsättningar härför föreligga trots att utlänningen av domstolen bedömes vara politisk flykting. Först på verkställighetsstadiet kan nämligen med tillräcklig säkerhet bedömas, huruvida politiskt flyktingskap lägger hinder i vägen för förvisningsbeslutets verkställande. Visserligen skulle med ett sådant förfarande vederbörande utlänning, i det fall att förvisningsbeslutet icke komme att verkställas, kunna sägas ha fått ett för lågt straff, men denna omständighet torde med hänsyn till det ringa antal fall det här är fråga om icke böra tillmätas betydelse.¹⁶

JO anslöt sig till den av kommissionen uttalade uppfattningen. Som skäl härför anfördes — utöver vad som åberopats av kommissionen — följande.

Enligt UtL 20 § andra stycket skulle beslut om avvisning av en utlänning fattas av den centrala utlänningsmyndigheten, om utlänningen åberopat politiskt flyktingskap. Enligt UtL 30 § var förhållandet detsamma vid utvisning. I fråga om verkställighet av förpassning, förvisning och utvisning skall ärendet, om utlänningen påstått sig vara politisk flykting, underställas den centrala utlänningsmyndigheten. Utlänningslagens ståndpunkt skulle således vara, att avgörandet av frågor om politiskt flyktingskap i varje ärende tillkommer utlänningskommissionen, som har att tillse att politiska flyktingar erhåller det skydd, som enligt utlänningslagen tillkommer dem.

Som ett ytterligare skäl anfördes, att om bedömningen av det politiska flyktingskapet senare icke visade sig vara hållbar, blev följden, att möjligheterna att avlägsna utlänningen ur landet blev beroende av om förutsättningar för utvisning eller förpassning förelåg på annan grund än de här i riket begångna brotten.

Avslutningsvis anförde JO:

För min del anser jag dock — av skäl som i huvudsak framgå av vad jag redan anfört — att förvisning i regel icke bör underlåtas enbart på den grund, att i 53 § utlänningslagen avsett hinder för verkställighet

¹⁶ JO 1961, s. 146.

väntas uppstå. Det synes mig ändamålsenligast att prövningen rörande förekomsten av dylikt hinder sker centralt hos utlänningskommissionen och vid den senare tidpunkt när verkställigheten aktualiseras, vilket vid långvariga frihetsstraff blir avsevärd tid efter domen.¹⁷

217. Invändningar kan anföras mot utlänningskommissionens och JO:s argumentering.

Ett första skäl för att domstol inte skall underlåta att ådöma förvisning var, att förhållandena i utlänningens hemland snabbt kan undergå förändringar av sådan art, att utlänningen ej längre kan anses som politisk flykting. Häremot är följande att invända.

I kapitel 7 angående upphörande av politiskt flyktingskap framhålles, att endast sådana förändringar i flyktingens hemland, som är av mycket djupgående natur, bör medföra, att en utlänning förlorar sin ställning som politisk flykting. (Se avsnitt 7.6.) En realistisk syn på problemet torde visa, att några sådana förändringar inte är att vänta i fråga om den politiska situationen i de länder, från vilka flertalet flyktingar kommer, som för närvarande befinner sig i Sverige. Det är också betecknande, att departementschefen karakteriserat ett politiskt verkställighetshinder som "notoriskt".¹⁸

Även om det inte ställes krav på att förändringar i flyktingens hemland skall vara genomgripande för att han skall upphöra att anses som flykting, torde även sådana smärre förändringar rörande de politiska förhållandena i utlänningens hemland kunna iakttagas redan vid tiden för ett eventuellt förvisningsbeslut. Som regel torde det nämligen inte vara fråga om några plötsliga förändringar i en flyktings hemland, utan dessa utgöres snarare av en gradvis och relativt långsam liberalisering.

Att det av utlänningskommissionen åberopade skälet, att de politiska förhållandena i utlänningens hemland kan undergå förändringar, t. o. m. av kommissionen tillmäts endast begränsad betydelse, framgår tydligt av utlänningsmyndighetens praxis i verkställighetsärenden.

Finner den, då den första gången behandlar frågan om verkställighet av ett avlägsnandebeslut, att ett politiskt verkställighetshinder föreligger, fogas hemlandsklausul till beslutet och utlänningen beviljas anstånd med verkställigheten av beslutet. När sedan anståndstiden utlöpt, har utlänningsmyndigheten att behandla frågan om förlängt anstånd med verkställigheten. Det är härvid en mycket fast praxis, att utlänningen erhåller förlängning av anståndet,

¹⁷ JO 1961, s. 153.

¹⁸ KPr 1954: 41, s. 71.

om han under den gångna anståndstiden skött sig. Motiveringen för att bevilja förlängt anstånd är fortfarande det politiska verkställighetshindret. I praxis finns inte ett enda fall, då en politisk flykting, som under anståndstiden varit skötsam, inte beviljats förlängning av anståndet.

Har utlännningen däremot misskött sig förekommer fall, då besluten om avlägsnande gått i verkställighet. Utlännningen har då antingen inte längre ansetts som politisk flykting, varför det politiska verkställighetshindret bortfallit, eller har verkställighet ägt rum enligt UtL 54 §. Men i dessa fall har undantagslöst nya omständigheter förelegat (i allmänhet nya brott), på vilka ett beslut om avlägsnande ur riket skulle kunna ha grundats.

218. Ett andra skäl för utlänningskommissionens och JO:s ställningstagande i denna fråga var, att ett förvisningsbeslut kunde verkställas till annat land, i vilket flyktingen inte riskerade politisk förföljelse. Men föreligger en sådan möjlighet torde den centrala utlänningsmyndigheten ha kännedom om detta redan vid den tidpunkt, då ett eventuellt förvisningsbeslut skall fattas. Och det är ingenting som hindrar, att en domstol, innan den ådömer förvisning, hos invandrarverket inhämtar upplysningar om möjligheterna att verkställa beslutet.

I praktiken är det endast möjligt att verkställa ett avlägsnandebeslut rörande en politisk flykting, om detta kan äga rum med stöd av en *refoulement-agreement*, eller om han har ett utländskt resedokument med giltig återreseklausul, dvs. om det är fråga om en flykting, som inte är i behov av fristad i riket. (Se avsnitt 3.4.2.) Ett förvisningsbeslut rörande en flykting i behov av fristad torde under de år, som 1954 års utlänningslag varit i kraft, aldrig ha kunnat verkställas. Det är också naturligt, att det inte finns något land, som är villigt att ta emot kriminella flyktingar. Argumentet, att verkställighet av ett förvisningsbeslut kan ske till annat land, synes inte ha någon förankring i verkligheten.¹⁹

219. Ett tredje skäl var, att i princip endast utlänningskommissionen/invandrarverket bör avgöra, om politiskt flyktingskap föreligger. Men skall man upprätthålla denna princip synes konsekvensen kräva,

¹⁹ Under åren 1959—1960 verkställdes däremot ett tiotal förpassningsbeslut rörande ungerska flyktingar till Österrike, dvs. det land till vilket de först kommit efter flykten från Ungern. I samtliga fall var det fråga om flyktingar, som hade svårigheter att anpassa sig till svenska förhållanden, och vilka ådagalagt ett mer eller mindre asocialt levnadssätt här. Dessa förpassningsbeslut kunde verkställas, sedan österrikiska myndigheter beviljat svenska framställningar om återtagande. Liknande framställningar rörande kriminella ungerska flyktingar har däremot konsekvent avslagits. (Jfr avsnitt 4.3.3.2. fallen B och C.)

att den centrala utlänningsmyndigheten rättskraftigt avgör status-frågan, men något sådant beslut fattas aldrig. Ett eventuellt politiskt flyktingskap bedöms som regel endast som en prejudiciell fråga, och domstolar och andra myndigheter är inte rättsligt bundna av utlänningsmyndighetens avgörande.

Det är svårt att förstå av vilken anledning en domstol skulle sakna kompetens att avgöra, om en utlänning är politisk flykting. JO har i sin argumentering bortsett från att det redan finns fall, då domstol självständigt prövar frågor om politiskt flyktingskap. Som ovan nämnts föreskriver UtlämnL 7 §, att politisk flykting ej får utlämnas till land, i vilket han riskerar politisk förföljelse, och frågan, huruvida utlämning lagligen kan beviljas, skall prövas av Högsta domstolen.

Ett annat fall, då en domstol har att självständigt ta ställning till frågan om politiskt flyktingskap, är vid tillämpning av UtL 66 §. I denna föreskrives straff för utlämning, som uppehåller sig i riket, trots att han enligt verkställt beslut om förvisning eller utvisning inte ägt återvända. Till straff skall emellertid inte dömas, om utlämningen flytt hit för att undgå politisk förföljelse.

Ytterligare ett exempel, som gällde vid den här aktuella tidpunkten, då domstol hade att ta ställning till om en person var politisk flykting, utgjorde tidigare gällande *KK 17 december 1954 ang. vissa förmåner åt statslösa m. fl.* Enligt denna kungörelse var en politisk flykting med avseende på förmån av fri rättegång enligt 1919 års lag om fri rättegång likställd med svensk medborgare, om han stadigvarande vistades här i riket.²⁰

På den internationella familjerättens område gällde i praxis, att svensk domstol var behörig att till prövning uppta talan om hemskillnad eller äktenskapsskillnad, om makarna eller den ene av dem saknade hemlandets skydd (kvasistatslösa — politiska flyktingar.)²¹ Dessa frågor regleras numera genom *Lag 27 november 1964 om svensk domstols prövande av äktenskapsmål i vissa fall*, enligt vilken behörighet föreligger att till prövning uppta dylik talan, om endera maken är politisk flykting och sedan minst två år har hemvist här i riket (1964 års lag 1 § b)).

Enligt tidigare gällande utlänningslag kunde en utlänning, som gjort sig skyldig till brott här i riket, utvisas, och beslut härom fat-

²⁰ 1954 års KK har upphävts och ersatts av *KK 28 november 1969 om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar*.

²¹ NJA 1948 s. 805, 1949 s. 82. *Karlgren*, Internationell privat- och processrätt, s. 81. Jfr *Beckman*, Svensk domstolspraxis i internationell rätt, s. 17.

tades av länsstyrelsen. Förvisningsinstitutet infördes med 1954 års utlänningslag. Ett av skälen till att beslutanderätten vid avlägsnande av utlänning, som gjort sig skyldig till brott i riket, överflyttades var, att detta skulle innebära väsentliga fördelar såväl i fråga om bestämmandet och samordningen av de olika samhällsreaktionerna på grund av brott, som ock ur administrativ synpunkt.²² Att en domstol vid avgörande av dessa frågor skall kunna beakta samtliga omständigheter av betydelse *med undantag för* ett politiskt flyktingskap är en anomali.

Det nu sagda torde på ett utmärkt sätt illustreras av ett uttalande av en nämndeman, som varit med om att för olovlig underrättelseverksamhet döma en politisk flykting till förvisning.²³

De uppgifter, som jag tagit del av rörande /G:s/ fall har givit mig den bestämda uppfattningen, att det vore en stor orätt och en stor olycka om hans strafftid här i Sverige skulle följas av utvisning till hemlandet. De offentliga uppgifterna rörande honom visade ju redan, att han vid hemkomsten skulle hotas av den svåraste behandling med hänsyn till de meddelanden som han lämnat till svenska polismyndigheter och inför rätten. Därom kan ingen tvekan råda med kännedom om praxis i Ryssland och satellitländerna. Vi skulle inte stå till svars med att låta en person som i egenskap av flykting lever i Sverige undergå ett sådant öde. Jag har hela tiden räknat med att svenska flyktingmyndigheter och regeringen skulle sörja för att utvisningsbeslutet icke verkställdes.²⁴

I en huvudledare i Dagens Nyheter anfördes om det aktuella ärendet, att ifrågakvarande nämndeman samt övriga nämndemän

räknat med att utvisningen ej skulle verkställas. Man har utgått från att en utvisning i fall som dessa vore praktiskt taget obligatoriskt knuten till huvuddomen men antagit, att de svenska myndigheterna — i anslutning till vad som skett många gånger tidigare beträffande politiska flyktingar — inte skulle verkställa en utvisning, som för den utvisade bleve liktydig med en dödsdom eller i varje fall utomordentligt hårt straff.²⁵

220. Som ett fjärde skäl för att domstol inte skall underlåta att ådöma förvisning anfördes av utlänningskommissionen, att domstolen i annat fall vid straffmätningen inte kunde ta hänsyn till det men, som utlänningen lider, om denne senare förpassades efter beslut av ut-

²² KPr 1954: 41, s. 71.

²³ Ärende 625 416. Se avsnitt 6.3.3.

²⁴ Dagens Nyheter 16/2 1956.

²⁵ Dagens Nyheter 16/2 1956.

länningsmyndigheten.²⁶ I och för sig är det naturligtvis helt riktigt, att ett sådant hänsynstagande är omöjligt. Men utlänningsmyndigheten bör avhålla sig från att på *samma grunder*, dvs. brottsligheten, besluta om utlänningsens förpassning. (Jfr den s. k. orubblighetsprincipen inom processrätten.) Utlänningskommissionens beslut att förpassa utlänningsen B synes felaktigt ur denna synpunkt. (Se ovan nr 207.)

221. Som även framhålls av JO synes departementschefen ha ansett, att en domstol i flertalet av de mål, där en förvisningsdom kan bli aktuell, inte skall ådöma förvisning, om politiskt verkställighetshinder kan förutsättas föreligga. Departementschefen anför bl. a.:

I sådana fall då verkställighetshindret är notoriskt, och detta torde praktiskt sett gälla om politiska flyktingar, vållar det icke större svårigheter för domstol än för annan myndighet att redan i förväg taga hänsyn därtill.²⁷

222. Rättspraxis i frågan, huruvida domstol skall ta hänsyn till ett påstående om politiskt flyktingskap vid bestämmande av påföljden, synes inte vara enhetlig. Inte i något fall har HD beviljat prövningstillstånd i ärende, där denna fråga varit relevant. Prövningstillstånd har vägrats såväl i fall, då förvisning ådömts (exempelvis NJA 1958 C 1231, 1966 C 755, 1967 C 687) som i fall, då så ej skett (exempelvis NJA 1955 C 525, 1963 C 522, 1965 C 680). Åtminstone Svea Hovrätt synes emellertid i övervägande antalet fall ådöma förvisning utan hänsynstagande till en invändning om risk för politisk förföljelse. Från övriga underinstanser kan andragas åtskilliga exempel på fall, då förvisning ådömts respektive ej ådömts.

223. Beträffande avlägsnandeinstituten avvisning och förpassning har visats, att UtL 2 § har en reell innebörd genom att en politisk flykting, som är i behov av fristad, tillåtes stanna i riket utan att något beslut om avlägsnande meddelas, även om förutsättningar för ett sådant beslut föreligger (se avsnitt 4.3.3.2.). Det är svårt att förstå, av vilken anledning UtL 2 § första stycket skall sakna relevans, då fråga uppkommer om förvisning, när samma bestämmelse har så stor betydelse vid övriga avlägsnandeinstitut.

224. Den av utlänningskommissionen och JO förordade ordningen, att domstol skall ådöma förvisning utan att beakta en invändning om politiskt flyktingskap, kan leda till stötande resultat.

I processuellt hänseende är förvisning att betrakta som en ansvars-

²⁶ JO 1961, s. 153.

²⁷ KPr 1954: 41, s. 71.

påföljd.²⁸ Materiellt kommer detta till uttryck genom föreskriften i UtL 26 § tredje stycket, att domstol vid bestämmande av påföljden skall beakta det men utlänningen lider genom förvisningen. I praktiken innebär denna föreskrift, att ett frihetsstraff, som kombineras med förvisning, sättes lägre än om förvisning inte ådömes. Har förordnande om förvisning meddelats och kan denna inte verkställas exempelvis på grund av ett politiskt verkställighetshinder, måste utlänningen tillåtas kvarstanna i riket. Den brottsliga verksamhet, som föranlett förvisningsdomen, kommer härigenom att bestraffas för lågt.

Det sagda kan illustreras med ett fall, i vilket en svensk och en utländsk medborgare i samma mål dömdes för samma brott (våldtäkt).²⁹ Den svenske medborgaren dömdes till tre års fängelse, medan utlänningen dömdes till två års fängelse jämte förvisning. Vid prövningen av frågan om verkställighet av förvisningsbeslutet åberopade utlänningen, att han var politisk flykting, och utlänningsnämnden fann politiskt verkställighetshinder föreligga. Invandrarverket, som inte tagit ställning till denna fråga, har i yttrande till Kungl. Maj:t tillstyrkt att utlänningen utan hinder av förvisningen vistas i riket tillsvidare under förslagsvis sex månader.

Det ter sig otvivelaktigt stötande, att en politisk flykting stundom skall komma att ådömas en lindrigare påföljd, trots att det med tämligen stor säkerhet kan förutsättas, att förvisningen inte kommer att kunna verkställas. Utlänningskommissionen anförde 1961 i sin ovanberörda skrivelse till JO, att en utlänning, i det fall att förvisningsbeslutet inte kunde verkställas, visserligen kunde sägas ha fått ett för lågt straff, men denna omständighet torde — enligt kommissionen — ”med hänsyn till det ringa antal fall det här är fråga om icke böra tillmätas betydelse”.

Invandrarverket har 1971 i yttrande över *Åtalsrättskommitténs förslag till nya regler om beivrande av vissa brott, begångna av utlänningar* (stencil Ju 1971: 14) givit uttryck för en motsatt uppfattning. Verket anser, att man i stället bör överväga en ordning, där domstolen i samtliga fall där beslut om förvisning eller utvisning föreligger eller förvisningsbeslut meddelas, redan från början utmäter två påföljder, den ena under förutsättning att beslutet om förvisning eller utvisning går att verkställa, den andra för den händelse det skulle visa sig att avlägsnandebeslutet inte går att verkställa.³⁰

²⁸ KPr 1954: 41, s. 145.

²⁹ Invandrarverket i skrivelse till Justitiedepartementet 21.9 1971, KA 1149/71.

³⁰ Invandrarverket i skrivelse till Justitiedepartementet 21.9 1971, KA 1149/71.

225. Det torde snarast vara en truism att påstå, att den påföljd en domstol ådömer avses skola gå i verkställighet. Redan av detta skäl torde en domstol ha att beakta, huruvida förutsättningar föreligger att verkställa en förvisning.

En parallell kan här dragas med förhållandet mellan domstolarnas och barnavårdsnämndernas verksamhet i fråga om bestämmande av påföljd beträffande unga lagöverträdare.

Enligt den numera upphävda *lagen 30/12 1952 med vissa bestämmelser om påföljd av brott av underårig* skulle domstol under vissa förutsättningar efter hörande av barnavårdsnämnd överlämna åt nämnden att vidtaga åtgärder för den underåriges omhändertagande för skyddsuppfostran.

Denna påföljd kunde enligt barnavårdslagen förekomma bl. a. beträffande lagöverträdare, som fyllt 18 år men ej 21 år.

I praxis förekom vissa meningsskiljaktigheter mellan domstolar och barnavårdsnämnder, vilka kunde medföra antingen att underåriga i denna åldersgrupp, som övertygats om brott, gick helt fria från påföljd eller att barnavårdsmyndigheterna för att undvika detta ansåg sig tvingade att träffa oriktiga avgöranden och besluta om skyddsuppfostran även i de fall, då denna behandlingsform inte var avsedd eller lämplig för den unge.³¹

Missförhållandet uppmärksammades av JO, som i skrivelse till Kungl. Maj:t ifrågasatte, om inte de framkomna bristerna i lagstiftningen borde avhjälpas genom en lagändring.³² I detta sammanhang framhöll JO, att det vid tillämpning av 1952 års lag ålåg domstolarna att pröva, om förutsättningar för beslut om skyddsuppfostran förelåg.³³

För att förebygga att samhällsreaktionen helt uteblev i förevarande fall infördes i brottsbalken en bestämmelse, varigenom domstol under vissa förutsättningar äger döma till annan påföljd, bl. a. om ett tidigare förordnande om överlämnande till vård enligt barnavårdslagen inte kan verkställas (BrB 38:2).

Rimligtvis bör förvisning endast ådömas i de fall, då förvisningsdomen kan verkställas. Konsekvensen härav är att domstol *måste* överväga, om en förvisning så småningom kommer att kunna verkställas eller med andra ord ta hänsyn till ett påstående om politiskt flyktingskap.

226. Sammanfattningsvis kan följande sägas i denna fråga.

De argument, som anförts som stöd för att domstol skall ådöma

³¹ Beckman m. fl., Brottsbalken III, s. 423.

³² JO 1959 s. 218 f.

³³ JO 1959 s. 215.

förvisning utan hänsynstagande till om utlänningsen är politisk flykting, visar sig vid en närmare analys föga hållbara. Förhållandena i hemlandet har sagts kunna undergå sådana förändringar, att utlänningsen upphör att vara politisk flykting, men i praktiken torde det inte vara så svårt att överblicka utvecklingen i hemlandet att man inte kan ta hänsyn till detta redan vid tiden för förvisningens ådömande. Skall man hålla sig till 1951 års flyktingkonvention, fordras dessutom att förändringarna i hemlandet är av djupgående natur. Sådana förändringar kan kanske vara svåra att förutse, men torde sakna betydelse i fråga om flyktingar av de nationaliteter, som för närvarande finns i Sverige. Ett förvisningsbeslut rörande en politisk flykting i behov av fristad säges kunna verkställas till annat land än hemlandet, men detta påståande har inte någon förankring i verkligheten. Endast den centrala utlänningsmyndigheten borde avgöra frågor om politiskt flyktingskap, men i svensk lagstiftning finns åtskilliga exempel på fall, då domstol självständigt tvingas besluta i denna fråga. Inte heller argumentet, att domstol vid straffmätningen inte kan ta hänsyn till det men, som utlänningsen lider, om han senare av invandrarverket förpassas, kan tillmätas någon betydelse, eftersom verket bör avhålla sig från att besluta om förpassning på samma grunder, dvs. brott.

Ett flertal argument kan anföras till förmån för att domstol skall beakta ett påståande om politiskt flyktingskap. En domstol bör inte ådöma en påföljd eller en påföljdsliknande åtgärd utan att ha garantier för att denna kan verkställas. En politisk flykting bör inte ådömas ett lindrigare straff för samma brott än svenska medborgare. Det synes också vara bäst förenligt med 1954 års utlänningslag, att en domstol inte förvisar en politisk flykting, som är i behov av fristad. Endast härigenom blir bestämmelsen i UtL 26 § andra och tredje styckena logisk. Samtidigt får principstadgandet rörande rätt till asyl i UtL 2 § första stycket relevans även i förvisningsärenden.

Övervägande skäl talar för att domstol vid ådömande av förvisning skall ta hänsyn till en invändning om politiskt flyktingskap.

4.3.3.4. Utvisning

227. Som framhållits av 1961 års utlänningsutredning är fall av utvisning av icke nordiska medborgare i praxis sällsynta.³⁴ Inte i något fall under perioden 1955—1967 torde en utlänningsen, som återopat

³⁴ SOU 1967: 18, s. 115.

politiskt flyktingskap, ha utvisats.³⁵

Även om utvisning av en politisk flykting inte förekommer i praktiken, är frågan om handläggningen av utvisningsärenden av stort principiellt intresse och har aktualiserats i samband med den omorganisation av den statliga länsförvaltningen, som har fastställts av 1970 och 1971 års riksdagar.³⁶ I samband med denna reform har beslutanderätten i utvisningsärenden överflyttats till länsrätt.

228. I en inom civildepartementet utarbetad promemoria (stencil C 1970: 3) föreslogs, att utvisning som regel skulle beslutas av länsrätt, men att ärendet skulle hänskjutas till invandrarverket, om utlänningen åberopat politiskt flyktingskap. Den föreslagna regeln stod i sistnämnda hänseende i överensstämmelse med tidigare reglering av utvisningsinstitutet. Mot förslaget gjordes vissa väsentliga invändningar. Bl. a. ansågs det omotiverat och med hänsyn till syftet med inrättandet av länsrätterna betänkligt, att man skulle avstå från en domstolsmässig prövning i de ärenden, där politiskt flyktingskap påstods.³⁷ Med hänsyn till den kritik förslaget rönt i remissbehandlingen, behandlades frågan om utvisning inte i proposition 1971: 14 med förslag till lag om skatterätt och länsrätt.³⁸

229. Från 1/1 1972 gäller nya regler för handläggningen av utvisningsärenden. Beslut om utvisning skall meddelas av länsrätt. Denna skall vid prövningen inte ta hänsyn till om utlänningen åberopar politiskt flyktingskap. Även om det är uppenbart, att han är flykting, skall länsrätt besluta om utvisning, om grunderna härför är uppfyllda. Prövningen av det politiska flyktingskapet skall ankomma på invandrarverket i samband med prövningen av verkställigheten av utvisningen.

Den nya lagstiftningen grundas på en inom inrikesdepartementet upprättad promemoria (stencil In 1971: 5).

Som motivering för förslaget anföres, att även i de utvisningsärenden, där politiskt flyktingskap påstås, denna prövning av utvisningsgrunderna bör ske i domstolsmässig ordning. För det fall att utlänningen sagt sig vara politisk flykting, pekar man på invandrarverkets särskilda kompetens vid bedömande av frågor om politiskt flykting-

³⁵ I ett ärende rörande en jugoslavisk medborgare, som åberopade politiskt flyktingskap, har utvisning ifrågasatts. Utlänningsnämnden, som fann att han inte var politisk flykting, ansåg ej tillräckliga skäl föreligga för utvisning. Kommissionen beslöt, att utlänningen inte skulle utvisas. (927 511.)

³⁶ KPr 1970: 103, SU 1970: 132, KU 1970: 34, Rskr 1970: 248 och 308. KPr 1971: 14.

³⁷ KPr 1971: 14, s. 29.

³⁸ KPr 1971: 14, s. 60.

skap och man drar en parallell med handläggningen av förvisningsärenden.

I huvudsak samma förfarande skulle därigenom komma att tillämpas vid förvisning och utvisning. När det gäller förvisning kan visserligen domstolen, när verkställigheten bedöms som utsiktslös, underlåta att döma till förvisning. Främst svårigheterna för domstolen att bedöma innebörden av ett påstående från utlänningens sida om att han är politisk flykting synes dock ha medfört att denna bedömning i så gott som samtliga fall har kommit att ske först på verkställighetsstadiet. En sådan utveckling överensstämmer också med de synpunkter riksdagens justitieombudsman utvecklat i sin år 1961 avgivna ämbetsberättelse (s. 150 ff).³⁹

Departementschefen anför som skäl för lagändringen, att

saken närmast är en verkställighetsfråga och att förutsättningarna för bedömningen är bäst om frågan om politiskt flyktingskap och konsekvenserna därav avgörs på verkställighetsstadiet. Därtill kommer invandrarverkets särskilda kompetens vid bedömande av sådana frågor.^{39a}

230. Lagändringen grundas bl. a. på påståendet, att domstol inte beaktar en invändning om politiskt flyktingskap vid ådömande av förvisning. Detta påstående är inte korrekt, utan praxis är i detta avseende vacklande, och vägande skäl kan anföras mot detta förfarande (se ovan 4.3.3.3.).

JK har anfört skäl för att länsrätt vid handläggning av utvisningsärenden skall ta hänsyn till om utlänningen är politisk flykting.

Å andra sidan synes det inte ekonomiskt att ett utvisningsärende skall kunna handläggas i kanske flera instanser, trots att det hela tiden är uppenbart att utvisning inte kommer att kunna verkställas. Beaktas bör också att den omständigheten att det föreligger ett utvisningsbeslut kan medföra svårigheter för utlänningen att skaffa sig sin bärgning och att överhuvudtaget föra en dräglig tillvaro i vårt samhälle.⁴⁰

231. Ett mer tilltalande alternativ hade varit det förfarande, som förordades av JK i remissbehandlingen av civildepartementets ovan nämnda promemoria. Utvisningsärenden skulle enligt detta förslag överföras till länsrätt, men med hänvisning till invandrarverkets sär-

³⁹ Stencil In 1971: 5, s. 15 f.

^{39a} KPr 1971: 155, s. 56.

⁴⁰ KPr 1971: 155, s. 54. JK finner emellertid att övervägande skäl talar för att prövningen av politiskt flyktingskap förläggs till verkställighetsstadiet.

skilda sakkunskap borde man föreskriva, att yttrande skulle inhämtas från verket, om utlännings påstått sig vara politisk flykting.^{40a}

4.3.4. Prövning i verkställighetsärenden

232. I praxis sker, som tidigare framhållits, ett slutligt ställningstagande till frågan, huruvida en utlänning är politisk flykting, först i samband med behandlingen av verkställigheten av ett beslut om avlägsnande. (Se ovan nr 38.) Det är således inte förrän vid detta tillfälle, som en utlänning kan få visshet i huruvida han betraktas som politisk flykting av svenska myndigheter.

Ett beslut i en verkställighetsfråga torde i praxis inrymmas under något av följande alternativ.

a) Verkställighet av avlägsnandebeslutet skall äga rum utan att något förbehåll fogas till detta. Härvid torde föreskriften i UtIL 55 § angående hur verkställighet i allmänhet bör ske, äga tillämpning. Är utlännings politisk flykting i behov av fristad, torde verkställighet utan förbehåll endast förekomma vid tillämpning av UtIL 54 §. I de fall sistnämnda bestämmelse tillämpas anges som regel, till vilket land utlännings skall avlägsnas.

b) Verkställighet skall äga rum och utlännings, som är politisk flykting, kan sändas till land, i vilket han inte riskerar politisk förföljelse (med tillämpning av en *refoulement-agreement* eller en giltig återreseklausul i ett resedokument). I avlägsnandebeslutet anges det land, till vilket beslutet skall verkställas.

c) På grund av att utlännings är politisk flykting kan ett avlägsnandebeslut inte verkställas till land, i vilket han riskerar politisk förföljelse. Någon möjlighet att verkställa beslutet till annat land finnes inte, och utlännings beviljas anstånd med verkställigheten av avlägsnandebeslutet under viss tid.

d) Av annat skäl än politiskt flyktingskap beviljas utlännings anstånd med verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

233. Av särskilt intresse är förfarandet att i ett avlägsnandeärende bevilja anstånd med verkställigheten.

I 1954 års utlänningskungörelse var det endast i ett fall, som det fanns en laglig möjlighet att bevilja anstånd med verkställigheten av ett beslut om avlägsnande. Enligt 1954 UtIK 52 § ägde länsstyrelse vid verkställighet av *förpassning* eller *utvisning* bevilja sådant anstånd "för enskilda angelägenheter ordnande eller av annan giltig orsak". Men härutöver fanns inte några bestämmelser i utlänningsla-

^{40a} KPr 1971: 14, s. 29.

gen eller utlänningskungörelsen om anstånd vid verkställighet av ett avlägsnandebeslut.

Enligt 1969 års utlänningskungörelse äger polismyndighet bevilja utlännings anstånd med verkställighet av *avvisning* (UtlK 66 §), och motsvarande befogenhet har länsstyrelse vid verkställighet av *förpassning* och *utvisning* (67 §). Indirekt framgår, att invandrarverket har befogenhet att meddela anstånd med verkställighet av ett avlägsnandebeslut, genom bestämmelsen i UtlK 78 § om skyldighet för Kungl. Maj:t och statens invandrarverk att underrätta den myndighet, som har att ombesörja verkställigheten, om meddelat anståndsbeslut.

234. Ett flertal skäl kan emellertid anföras mot det här aktualiserade förfarandet. Enligt UtlK 7 § äger Konungen förordna, att utlännings icke utan tillstånd må inresa eller uppehålla sig i riket, och enligt UtlK 2 § har förordnats om allmänt tillståndstvång (undantag nordiska medborgare och innehavare av bosättningstillstånd). Tillstånd enligt UtlK 7 § meddelas såsom visering, uppehållstillstånd eller bosättningstillstånd. Av intresse i detta sammanhang är endast reglerna om uppehållstillstånd. Med stöd av den fullmakt, som ges i UtlL 7 §, har Kungl. Maj:t i UtlK 32 § föreskrivit, att en utlännings icke äger uppehålla sig i riket utöver tre månader utan att inneha gällande uppehållstillstånd. Från denna regel gäller vissa här irrelevanta undantag.

En utlännings, som på grund av politiskt verkställighetshinder erhållit anstånd med verkställighet av ett beslut om avlägsnande ur riket, erhåller inte något uppehållstillstånd. Anledningen härtill är uppenbar. Det vore inkonsekvent att bevilja sådant tillstånd för en utlännings, beträffande vilken beslut om avlägsnande ur riket har fattats. Särskilt uppenbar skulle denna inkonsekvens framstå i fråga om förpassning: grunden härför är just avsaknaden av tillstånd att vistas i riket.

Utlännings tillåtes att vistas i riket, men i strid mot utlänningslagen (UtlL 7 § jämförd med UtlK 32 §) vistas han här utan uppehållstillstånd. Å andra sidan kan sägas, att detta förfarande sanktionerats av Kungl. Maj:t, som i vissa ärenden beviljat en politisk flykt anstånd med verkställighet av ett beslut om avlägsnande. Något sådant "förordnande", varom föreskrives i UtlL 7 §, och som skulle innebära att en utlännings, om vilken beslut om avlägsnande meddelats, ägde vistas i Sverige utan uppehållstillstånd, har inte utfärdats.

235. Allvarligare är följande invändning mot svensk praxis att bevilja anstånd med verkställighet i avlägsnandearbörden.

Vid ett beslut om förpassning "må" utlänningskommissionen enligt

UtlL 24 § när särskilda skäl därtill föreligger, i förpassningsbeslutet förbjuda utlännningen att under viss tid återvända utan tillstånd. Flertalet förpassningsbeslut, som grundas på utlänningsens personliga förhållanden, torde också innehålla sådant återreseförbud.

I fråga om förvisning gäller, att dom eller beslut härom *skall* innehålla förbud för utlännningen att återvända till riket (UtlL 28 §). Utlännningen kan, efter tillstånd som meddelas av Konungen eller den centrala utlänningsmyndigheten, utan hinder av förvisning göra kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt (UtlL 52 §).

Dessa bestämmelser om återreseförbud kommer i praktiken att innebära, att en politisk flykting, som drabbats av en sådan åtgärd, inte kan tillåtas att lämna Sverige och därefter återvända hit. För att göra en utrikes resa måste han ha en legitimationshandling och han tilldelas också ett främlingspass, men därutöver fordras, att han erhåller visum för inresa till det land, som han avser att besöka. Nu är det så, att han aldrig kommer att beviljas något visum med mindre han har tillstånd att återvända till Sverige, men något sådant tillstånd kan han inte få. Man har ju redan beslutat, att han inte skall få återvända till Sverige! Och att ge ett sådant tillstånd med stöd av UtlL 52 § ("kort besök i riket för angelägenhet av synnerlig vikt") låter sig knappast göras. En politisk flykting, som drabbats av ett återreseförbud, tvingas att stanna i Sverige, såvida han inte utnyttjar möjligheten att illegalt bege sig till annat land.

Sverige har ratificerat 1946 års London-överenskommelse och 1951 års flyktingkonvention och därigenom förbundit sig att utfärda resedokument i den omfattning dessa traktater bestämmer. I bägge överenskommelserna finns bestämmelser om tillstånd att, så länge resedokumentet är giltigt, återvända till det land, som utfärdat detta. Undantagsvis kan enligt konventionen återresetillståndet inskränkas till en tidsrymd av tre månader. (London-överenskommelsen artikel 15, konventionsbilagan § 13.)

Flertalet av de flyktingar, som i praxis beviljats anstånd med verkställigheten av ett avlägsnandebeslut, är konventionsflyktingar. Åtgärden om återresetillstånd gäller således även dessa flyktingar. Dessa befinner sig lovligen i Sverige, eftersom de beviljats anstånd med verkställighet av ett avlägsnandebeslut. Fördragsslutande stat är visserligen befriad från skyldigheten att utfärda resedokument av "tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen", men detta undantagsstadgande torde i allmänhet sakna relevans i fråga om de utlännningar, det här är fråga om. (Se avsnitt 5.3.3.3.)

Invandrarverket står således — i och med att hemlandsklausul fogats till ett avlägsnandebeslut, som inte kan verkställas — inför två möjligheter. Verket kan utfärda resedokument, vilket framstår som en inkonsekvens. På grund av återreseklausulen, som *skall* finnas i ett konventionspass, är Sverige skyldigt att återta utlännningen. Samtidigt är man förhindrad att tillåta, att denne inreser i riket, eftersom han är en icke önskvärd utlännning, som — åtminstone om han förvisats — förbjudits att återvända.

Den andra möjligheten är att vägra resedokument, men detta står i strid mot Sveriges åtaganden enligt 1946 års London-överenskommelse respektive artikel 28 i 1951 års flyktingkonvention. Utlänningsmyndigheten föredrar detta senare alternativ.

236. Det förefaller, som om det finns ett skäl för att besluta om avlägsnande ur riket av en utlännning, trots att det är uppenbart, att detta beslut inte kan verkställas på grund av ett politiskt verkställighetshinder. Vissa omständigheter talar nämligen för att utlänningsmyndigheten anser, att ett dylikt förfarande skall tjäna som ett påtryckningsmedel mot utlännningen för att denne fortsättningsvis skall uppföra sig väl. Konstruktionen avlägsnandebeslut jämte hemlandsklausul synes fullgöra en funktion som ett ”villkorligt” anstånd med verkställigheten. Stöd för ett sådant påstående ger kommissionens praxis rörande handläggningen av verkställighetsfrågor. Har en utlännning en gång beviljats anstånd på grund av ett politiskt verkställighetshinder, sker någon reell prövning om hans avlägsnande — efter hörande av utlänningsnämnden — ånyo endast under förutsättning, att utlännningen under anståndstiden misskött sig. I praxis torde man inte kunna finna ett enda fall, i vilket en skötsam utlännning, som erhållit anstånd med verkställighet av ett avlägsnandebeslut, senare har tvingats lämna landet. Han erhåller regelmässigt förlängt anstånd med verkställigheten.

Ytterligare stöd för antagandet, att utlänningsmyndigheten betraktar ifrågavarande konstruktion som ett påtryckningsmedel, ger dess utlåtanden över framställningar om upphävande av beslut om avlägsnande ur riket. I ett yttrande till Kungl. Maj:t över en framställning rörande upphävande av ett förvisningsbeslut anförde utlänningskommissionen:

(629 273) Det /H/ meddelade utvisningsbeslutet har hittills icke kunnat verkställas på grund av det politiska flyktingkap som denne åberopat. Av samma skäl är det tänkbart att en verkställighet av förvisningsbeslutet under nuvarande förhållanden icke skulle kunna ske. Med hänsyn till att /H/ efter det honom meddelade utvisningsbeslutet

upprepade gånger begått nytt brott anser kommissionen likväl att förvisningsbeslutet bör kvarstå. Kommissionen avstyrker bifall till förevarande framställning.⁴¹

I ett annat ärende av liknande natur anförde kommissionen:

(631 260) Vål har /I/ efter det utvisningsbeslutet meddelats gjort sig skyldig till brott. Med hänsyn emellertid till den långa tid som sedan dess förflutit, under vilken tid han gjort sig känd för skotsamhet ävensom till den anknytning till riket han fått genom sitt giftermål med en svenska, tillstyrker kommissionen bifall till framställningen.⁴²

I utlänningslagen finnes inte något stöd för förfarandet att bevilja anstånd med verkställighet av ett avlägsnandebeslut. I än högre grad torde det vara felaktigt, att ett sådant beslut skall tjäna som ett påtryckningsmedel mot utlänningsen för att denne skall uppföra sig väl.

En parallell kan i detta hänseende dras med barnavårdslagens regler rörande verkställighet av beslut om omhändertagande för skyddsuppfostran (numera samhällsvård).

I *RA 1926 ref. 18* upphävde RegR ett beslut av länsstyrelse om barns skiljande från hemmet, varvid barnavårdsnämnden yrkat, att ehuru behov icke för närvarande förelåg att verkställa beslutet, detta dock borde fastställas för att verka som "villkorlig dom".

I *RA 1951 ref. 28* fann RegR ej skäl göra ändring i länsstyrelsens resolution, varigenom denna ej fastställt beslut om omhändertagande för skyddsuppfostran, då av handlingarna framgick, att ungdomsnämnden tillsvidare hade för avsikt att låta den unge kvarstanna i sitt föräldrahem och ungdomsnämnden i själva verket ej för närvarande avsåg att omhänderta ynglingen för skyddsuppfostran.

Med hänvisning till bl. a. dessa avgöranden av regeringsrätten har JO framhållit, att ett beslut om skyddsuppfostran inte får användas som påtryckningsmedel utan skall verkställas i den ordning, varom stadgas i barnavårdslagen.⁴³

Barnavårdskommittén anförde i förslag till ny barnavårdslag bl. a.:

"Det förekommer ej sällan, att barnavårdsnämnderna underlåter eller dröjer avsevärd tid med att verkställa egna, lagakraftvunna beslut, t. ex. om övervakning eller omhändertagande, ävensom beslut, vilka efter underställning eller klagan meddelats i ärende, som nämnden haft till behandling. I sådana fall är avsikten i regel, att beslutet skall gälla

⁴¹ Utlänningsen hade utvisats enligt 1945 års utlänningslag samt förvisats enligt 1954 års utlänningslag.

⁴² Jfr utlänningskommissionens skrivelser i liknande ärenden, fallen 612 155 och 669 030.

⁴³ JO 1958 s. 360; 1959 s. 207. Jfr JO 1959 s. 321.

”villkorligt”, dvs. att verkställighet skall ske endast om förbättring ej inträder i de förhållanden, som föranlett beslutet. Även om sådan uppskjuten verkställighet från början ej varit avsedd, förekommer det att ändrade förhållanden föranleder att nämnden — i stället för att ändra eller häva beslutad åtgärd — uppskjuter eller helt avstår från verkställighet av den beslutade åtgärden”.⁴⁴

Längre fram i betänkandet anför barnavårdskommittén om detta förfarande:

”Kommittén är väl medveten om det här och var tillämpade förfarandet att tillsvidare uppskjuta verkställighet av ingripandebeslut — antingen detta fattats i avsikt att åtgärd sålunda skulle få anstå eller ej — ansetts ha fördelar med sig. Trots detta anser kommittén förfarandet ur flera synpunkter olämpligt. Avsikt att tillsvidare icke skrida till verkställighet kan få nämnden att besluta ingripande utan fullgiltiga skäl. Löfte om anstånd kan få den saken rör och hans närmaste att avstå från klagan, respektive att lämna samtycke. Möjligheten till verkställighet kan hållas öppen orimligt länge, och verkställighet kan beslutas på vilka skäl som helst. Mot sådant beslut kan talan ej föras i ordinär fullföljdsväg.”⁴⁵

Barnavårdskommittén föreslog, att ett beslut om omhändertagande för samhällsvård, som inte verkställts inom sex månader efter det beslutet blivit verkställbart, skulle förfalla. En föreskrift med detta innehåll finnes numera i BvL 32 §.

En annan parallell kan dragas med nykterhetsvårdslagstiftningen. Enligt NvL 35 § kan nämligen verkställigheten av ett beslut om tvångsintagning på vårdanstalt villkorligt uppskjutas och härvid utgöra ett påtryckningsmedel. Det är emellertid att märka, att det i detta fall sker med uttryckligt stöd i lag.

Flertalet av de skäl, som barnavårdskommittén anfört mot förfarandet att uppskjuta verkställighet av ett ingripandebeslut enligt barnavårdslagen, kan anföras mot lämpligheten att bevilja anstånd med verkställigheten av ett avlägsnandebeslut enligt utlänningslagen. Slutsatsen måste bli att det är helt oförenligt med utlänningslagen, att ett avlägsnandebeslut tjänar som ett påtryckningsmedel.

237. Enligt UtL 51 § äger Kungl. Maj:t upphäva ett beslut om avvisning, förpassning, förvisning eller utvisning, som ej kan verkställas, eller om det eljest föreligger skäl att beslutet ej längre skall lända till efterrättelse. Samma befogenhet att upphäva beslut om avvisning eller förpassning tillkommer den centrala utlänningsmyndigheten, om särskilda skäl är därtill. Denna rätt att återbryta ett beslut om avlägs-

⁴⁴ SOU 1956: 61, s. 290.

⁴⁵ SOU 1956: 61, s. 327.

nande ur riket föreligger utan att utlänningen gör ansökan därom. Frågan härom kan således upptagas ex officio.⁴⁶ Så har också i praxis skett beträffande beslut om *avvisning*, som inte kunnat verkställas, och i några fall även beslut om *förpassning*.

Innebörden av UtIL 51 § torde vara, att ett beslut om avlägsnande, som inte kan verkställas, *bör* upphävas. Ett stöd för detta påstående är ett uttalande av 1949 års utlänningsakkunniga. I samband med diskussionen rörande den centrala utlänningsmyndighetens befogenhet att upphäva avlägsnandebeslut anför kommittén bl. a.:

Verkställighetshinder torde ofta nog kunna anses vara ett nytt skäl, och dessutom kan ett dylikt hinder göra beslutet om utvisning eller avvisning verkningslöst, varför det knappast torde finnas fog för några invändningar mot att den centrala myndigheten även i dessa fall tillägges befogenhet att återbryta besluten.⁴⁷

Det kan i detta sammanhang konstateras, att den möjlighet, som Kungl. Maj:t respektive utlänningsmyndigheten har att upphäva ett förpassnings- eller förvisningsbeslut, i allmänhet endast utnyttjas, sedan avsevärd tid förflutit från beslutets fattande och då på ansökan av ifrågavarande utlänning.

Det skall också påpekas, att det fortfarande (februari 1972) finns politiska flyktingar, beträffande vilka beslut om utvisning fattats med stöd av 1945 års utlänningslag. På grund av politiskt verkställighetshinder har utlänningskommissionen/invandrarverket tvingats bevilja anstånd med verkställigheten av utvisningsbesluten. Invandrarverket har emellertid nyligen i skrivelse till Kungl Maj:t anhållit om upphävande av sjutton utvisningsbeslut, som fattats före den 1 juli 1954, dvs. beslut som meddelats enligt 1945 års utlänningslag.⁴⁸

Föreskrifterna i UtIL 51 § synes antyda, att Kungl. Maj:t respektive utlänningskommissionen bör upphäva ett beslut om avlägsnande ur riket, om detta inte kan verkställas.

238. Vad särskilt avser de ovan refererade avvisningsärendena (avsnitt 4.3.3.1.) är följande att anföras.

Beslut om avvisning enligt UtIL 18 § skall ske vid utlänningens ankomst till riket eller omedelbart därefter. Avvisning enligt UtIL 19 § må ske intill tre månader efter ankomsten. Vidare föreskrives, att ett avvisningsbeslut skall verkställas "så snart det kan ske" (UtIL 58 § första stycket).

⁴⁶ SOU 1951: 42, s. 134; Björling—Lindencrona, s. 110.

⁴⁷ SOU 1951: 42, s. 134.

⁴⁸ Invandrarverket i skrivelse till Inrikesdepartementet 8.7 1971.

Det föreligger ett samband mellan å ena sidan de tidsbegränsningar, som anges i UtIL 20 § för beslut rörande avvísning, och å andra sidan regeln i UtIL 58 § rörande tiden för verkställighet av ett avvísningsbeslut. Avsikten har uppenbarligen varit att vid avvísning avlägsna en utlänning utan tidsutdräkt.

Det torde stå i strid med ifrågavarande föreskrifter att överhuvudtaget bevilja anstånd med verkställighet av ett avvísningsbeslut, och ett sådant beslut, som fattats av polismyndighet och som inte omedelbart kan verkställas, bör upphävas. Kommissionen är också förhindrad att besluta om avvísning av en utlänning, då beslutet inte synes kunna verkställas.

I enlighet härmed torde kommissionens beslut att avvisa utlänningen A stå i strid mot utlänningslagen, liksom beslutet att låta avvísning rörande zigenarna kvarstå.

4.3.5. Prövning i samband med återbrytande av avlägsnandebeslut

239. Ett påstående om politiskt flyktingskap har i några fall föranlett, att ett avlägsnandebeslut upphävts. Man kan här urskilja två typfall; *dels* då påstående om politiskt flyktingskap anförts först sedan avlägsnandebeslutet fattats, *dels* då påstående härom framförts tidigare och resulterat i hemlandsklausul jämte anstånd med verkställigheten av avlägsnandebeslutet och avsevärd tid förflutit, sedan detta fattats.

I det förra fallet, som under perioden 1955—1967 endast torde ha förekommit i ett par ärenden, har frågan om återbrytande upptagits av utlänningskommissionen ex officio. Som exempel kan nämnas det i JO:s ämbetsberättelse 1963 s. 341 ff omnämnda ärendet.

Det andra fallet, då politiskt flyktingskap kan medföra, att ett avlägsnandebeslut återbrytes, är då avsevärd tid förflutit utan att detta kunnat verkställas. En förutsättning för återbrytande är, att utlänningen under anståndstiden varit skötsam. I praxis sker återbrytande endast på ansökan av ifrågavarande utlänning.

4.3.6. Prövning i samband med utfärdande av resedokument

240. I KK 11/2 1955 (nr 29) om resedokument för vissa flyktingar har föreskrivits, att utlänningskommissionen/invandrarverket *skall* utfärda resedokument i fall, som avses i flyktingkonventionen artikel 28. Bestämmelsen torde innebära, att den centrala utlänningsmyndighe-

ten i prejudiciellt hänseende ålägges pröva, om en person skall anses som flykting i konventionens mening.

I åtminstone tidigare svensk praxis synes någon egentlig prövning av det politiska flyktingskapet inte ha ägt rum i samband med att en utlänningsmyndigheten anser, att resedokument kan utfärdas även till en person, som inte är flykting i konventionens mening. Någon skyldighet att ens prejudiciellt pröva om sökande är flykting skulle — enligt utlänningsmyndigheten — inte föreligga enligt svensk rätt.

I ett fåtal ärenden rörande ansökan om resedokument har ytt-
rande, huruvida sökanden varit att anse som konventionsflykting, in-
hämtats från utlänningsnämnden. Vid fall av jakande svar har visser-
ligen resedokument utfärdats, men därmed anser sig utlänningsmy-
ndigheten inte ha fastställt att sökanden är flykting.

Svensk praxis rörande utfärdande av resedokument och rättsverk-
ningarna därav behandlas i kapitel 5.

4.3.7. Slutsatser rörande innebörden av UtIL 2 § första stycket

241. I den tidigare framställningen har visats, att ett påstående om politiskt flyktingskap i praxis beaktas, då fråga uppkommit om *avvisning* eller *förpassning*. Påstående om politiskt flyktingskap har i dessa fall den betydelsen, att något beslut om avlägsnande aldrig fattas, trots att grundrekvisiten för ett sådant beslut är uppfyllda. Att något avlägsnandebeslut inte meddelas, är en följd av föreskriften i UtIL § 2 första stycket.

Beträffande *förvisning*, som ådömes av domstol i samband med på-
följd för brott, är praxis vacklande i frågan, om ett politiskt flyktings-
skap skall beaktas vid bestämmande av påföljden. De skäl, som an-
förts för att domstol skall ådöma förvisning utan att ta hänsyn till ett
politiskt flyktingskap, har här kritiserats. Förfarandet är varken lag-
enligt eller lämpligt. Det är svårt att finna någon rimlig motivering
till att vid förvisning ett påstående om politiskt flyktingskap skall be-
handlas på ett från övriga avlägsnandegrunder avvikande sätt. Över-
vägande skäl talar för att domstol, då fråga om förvisning uppkom-
mit, skall ta hänsyn till en invändning om politiskt flyktingskap. En-
dast härigenom blir bestämmelsen i UtIL 26 § tredje stycket logisk,
och principstadgandet i UtIL 2 § första stycket får relevans även i
förvisningsärenden.

Sedan reglerna om *utvisning* ändrats saknar deklarationen juridisk innebörd i samband med detta avlägsnandeinstitut.

242. Ett avlägsnandebeslut, som inte kan verkställas exempelvis på grund av ett politiskt verkställighetshinder, måste om det inte upphäves, kombineras med ett beslut om anstånd med verkställigheten. Som ovan visats torde detta förfarande stå i dålig överensstämmelse med grunderna i 1954 års utlänningslag. Något beslut om avlägsnande bör således aldrig meddelas, om det inte är möjligt att verkställa detta, och, om sådant beslut fattats, bör detta i förevarande fall snarast upphävas.

243. En politisk flykting, som beviljats anstånd med verkställigheten av ett beslut om avlägsnande ur riket, har i och för sig samtidigt beviljats tillstånd att vistas i riket, även om det är en egendomlig form av tillstånd. Det reella resultatet blir ju att utlännen får stanna i Sverige. Men denna form av vistelse torde knappast kunna förenas med uttrycket *fristad* i UtL 2 § första stycket. Det är en anomali att påstå, att en politisk flykting åtnjuter fristad, samtidigt som beslut fattats om hans avlägsnande ur riket.

Denna praxis torde gå tillbaka på förhållanden, som rådde under andra världskriget, och synes vara mera förenlig med det relativt begränsade skydd, som tidigare utlänningslagar beredde politiska flyktingar. Det är att märka, att dessa inte innehöll någon motsvarighet till principdeklarationen rörande asylrätt, och att skyddet begränsades till att avse ett skydd mot verkställighet av ett avlägsnandebeslut till land, varifrån utlännen ”av politiska orsaker flytt”.

244. Övervägande skäl talar för att en politisk flykting, som kommer till Sverige, har ett rättsanspråk på att erhålla fristad, vilket förutom rätten till inresa innebär, att han har rätt att vistas i riket. Endast då flyktingen inte är i behov av fristad, eller då synnerliga skäl föreligger, kan detta vägras.

En politisk flykting, som uppfyller villkoren enligt UtL 2 § första stycket, torde inte lagligen kunna avlägsnas ur riket, och inte heller torde beslut om hans avlägsnande kunna meddelas. UtL 53 § torde i fråga om politiska flyktingar främst ha relevans för dem, som inte har rätt till fristad i Sverige.

Ett motsatt betraktelsesätt skulle innebära, att asylrättstadgandet i UtL 2 § första stycket blev juridiskt innehållslöst och vara ett stadgande av naturrättslig karaktär. Det är emellertid något för svensk rätt och svenskt lagspråk främmande, att ett lagstadgande, som utformats positiv-rättsligt, inte skall ha den innebörd, som framgår av bestämmelsen.

Kapitel 5.

Legitimationshandling och resedokument för politisk flykting

5.1. 1951 års flyktingkonvention

245. Enligt rättsordningen i flertalet stater kräves för att en utlänning skall ha rätt att vistas inom landet, att han är försedd med legitimationshandling (pass). För att tillgodose detta krav i fråga om flyktingar har i artikel 27 av flyktingkonventionen föreskrivits, att fördragsslutande stat *skall* utfärda särskild legitimationshandling (*identity paper*) för flyktingar, som befinner sig inom statsområdet.

En legitimationshandling berättigar emellertid som regel inte flyktingen att företaga utrikes resor och att härvid använda denna som pass. Därför har i artikel 28 av konventionen föreskrivits, att fördragsslutande stat *skall* utfärda resedokument (s. k. konventionspass) för flykting, som lovligen befinner sig inom statsområdet. Någon skyldighet att utfärda legitimationshandling enligt artikel 27 föreligger inte, om utlänningen har resedokument. I sistnämnda fall kan resedokumentet tjänstgöra som legitimationshandling.

246. Resedokument kan vägras av "tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen" (*unless compelling reasons of national security or public order otherwise require*). Detta undantag, som inte hade någon motsvarighet i 1946 års London-överenskommelse, tillades vid den diplomatiska konferensen i Genève 1951. Den belgiske delegaten hade föreslagit, att resedokument skulle utfärdas "sous réserve de raisons de sécurité nationale ou d'ordre public".¹ Under den följande debatten utvecklade han sitt förslag och förklarade, att avsikten med att nämna uttrycket "ordre public" var att inrymma de fall, "d'un réfugié qui ferait l'objet de poursuites pour un délit de droit commun".²

För att garantera, att undantagsstadgandet inte togs i anspråk mer än vad som var absolut nödvändigt, bestämdes att detta skulle begränsas till att gälla "where imperative reasons of national security or public order otherwise require".³ Ordet *imperative* ersattes senare — utan motivering — med *compelling*.⁴

¹ UN Doc. A/CONF. 2/61.

² UN Doc. A/CONF.2/SR.17, s. 7.

³ UN Doc. A/CONF.2/SR. 17, s. 11—12.

⁴ UN Doc. A/CONF.2/102 Add. 1 and SR.35, s. 10.

Av de diskussioner, som fördes vid den diplomatiska konferensen 1951, torde man kunna dra slutsatsen, att det endast är i exceptionella fall, som en stat kan vägra en flykting resedokument.⁵

247. Beträffande resedokument skall bestämmelserna i en till flyktingkonventionen fogad bilaga tillämpas. De föreskrifter, som lämnas i denna, har med smärre undantag ordagrant överförts från 1946 års London-överenskommelse.

I konventionsbilagan föreskrives bl. a., att förnyande eller förlängning av resedokumentets giltighet tillkommer den myndighet, som utfärdat detta, så länge innehavaren icke lovligen bosatt sig på främmande territorium, och så länge han lovligen uppehåller sig inom förstnämnda stats territorium (§ 6). Har en flykting bytt vistelseort och lovligen bosatt sig inom annan fördragsslutande stats område, skall ansvaret för utfärdande av nytt resedokument i överensstämmelse med stadgandena och förutsättningarna i artikel 28 åvila myndighet inom detta område (§ 11).

5.2. Lagstiftning rörande resedokument i några främmande länder

248. I *Frankrike* skall som bevis på att en utlänning är politisk flykting enligt 1951 års flyktingkonvention utfärdas en särskild identitetshandling i överensstämmelse med flyktingkonventionen artikel 27 (*certificat de réfugié, Décret N° 53—377 du 2 mai 1953 Relatif à l'Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides*, art. 3).

En flykting har rätt att erhålla resedokument enligt flyktingkonventionens artikel 28. En förutsättning för detta är emellertid enligt fransk rätt, att han redan har ett *certificat de réfugié*. Ett franskt konventionspass, som enbart har funktion som resehandling, utvisar således indirekt, att utlänningen erkänts som flykting i Frankrike. Det primära dokument, som utvisar hans ställning, är emellertid identitetscertifikatet.

249. I *Förbundsrepubliken Tyskland* skall en utlänning, som erkänts som konventionsflykting, erhålla ett resedokument (AuslG 44 §). Konventionspasset tjänar som legitimationshandling för vistelse i Förbundsrepubliken samt som resehandling. I resedokumentet skall antecknas, att innehavaren erkänts vara berättigad till asyl (AuslGVwv Zu § 44, 1 och 14).

Vägras resedokument på grund av tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen, skall

⁵ *Grahl-Madsen, Commentary on the Refugee Convention, Vol. II, s. 205.*

flyktingen tilldelas främlingspass (*Fremdepass*) (AuslGVwv Zu § 44, 11).

Resedokument och främlingspass utfärdas av *Ausländerbehörde* i respektive delstat (AuslG 20 §). Myndigheten behöver endast pröva, att utlänningen erkänts som flykting och att detta beslut vunnit rättskraft.⁶ Resedokumentet eller främlingspasset kommer att utgöra bevis på att ulänningen åtnjuter asyl i Förbundsrepubliken.

250. I *Österrike* erhåller en konventionsflykting ex officio en identitetshandling enligt artikel 27. Efter ansökan kan han tilldelas resedokument. Om utlänningen upphör att vara flykting på grund av bestämmelserna i konventionens artikel 1 mom C eller mom F punkterna a) och c), skall identitetsdokumentet fråntagas honom (AsylG 10 § andra stycket).

Särskilda bestämmelser gäller för vissa icke önskvärda flyktingar. Resedokument utfärdas efter prövning i varje enskilt fall. Hänsyn skall tagas till flyktingens personliga förhållanden, till allmän ordning och säkerhet samt till eventuella följder för Österrikes förhållande till andra stater orsakade av hans utlandsvistelse (Bundesgesetz vom 22. Oktober 1969, betreffend das Passwesen 9 § andra och tredje styckena^{6a}).

5.3. Främlingspass och resedokument enligt svensk rätt

5.3.1. Inledning

251. Enligt UtIK 4 § skall en utlänning, som ankommer till riket eller uppehåller sig här vara försedd med pass eller annan legitimationshandling, som må gälla såsom pass. Från denna skyldighet har undantagits medborgare i de nordiska länderna samt innehavare av bosättningsstillstånd.

Kungl. Maj:t har i UtIK 4—11 §§ reglerat, vilka handlingar som må gälla som pass här i riket. För utlänning, som inte kan uppvisa giltigt hemlandspass eller annan legitimationshandling, som kan godtagas som pass, och som saknar möjlighet att skaffa sådan handling, äger invandrarverket utfärda främlingspass (UtIK 6 §). Sådant må jämväl eljest utfärdas, då invandrarverket finner synnerliga skäl föreligga därtill (UtIK 6 §).

Det huvudsakliga syftet med främlingspass är att erbjuda politiska flyktingar en legitimationshandling, men det kan också utfärdas för

⁶ *Kanein*, s. 224.

^{6a} BGBl. Nr 422/1969.

en utlänning, som inte är flykting.⁷

Ett svenskt främlingspass fyller således funktionen som legitimationshandling för vistelse i Sverige. Därutöver kan det tjänstgöra som pass för utrikes resor.

252. Bemyndigande att utfärda resedokument har givits genom *KK 11 februari 1955 (nr 29) om resedokument för vissa flyktingar*. Enligt denna skall statens utlänningskommission/statens invandrarverk ”i fall som avses i artikel 28 av överenskommelsen /1951 års flyktingkonvention/ utfärda särskild legitimationshandling för utrikes resor (resedokument)”. Resedokument utfärdas endast efter särskild ansökan.

253. Ett av invandrarverket utfärdat resedokument gäller inte som legitimationshandling för vistelse i Sverige. Däremot fyller ett utländskt resedokument en sådan funktion (UtlK 5 § andra stycket). Detta leder till att en flykting, som vistas i Sverige, innehar resedokument och/eller annan legitimationshandling enligt något av följande alternativ.

1. En flykting, för vilken Sverige är första asylland, tilldelas svenskt främlingspass, om han saknar giltig legitimationshandling. Efter särskild ansökan kan han erlåålla svenskt resedokument.

2. Innehar en flykting, för vilken Sverige är första asylland, giltigt hemlandspass, måste han som regel använda detta som legitimationshandling. Efter ansökan kan han dock numera tilldelas svenskt resedokument. Härvid frånges han sitt hemlandspass och erhåller svenskt främlingspass. Kombinationen hemlandspass-resedokument anses nämligen omöjlig. En av förutsättningarna för ställning som flykting är avsaknaden av hemlandets skydd, men innehav av hemlandspass anses innebära, att man åtnjuter detta lands skydd.

3. En flykting, för vilken Sverige är andra asylland, har som regel ett av utländsk myndighet utfärdat resedokument. Då giltighetstiden för detta utlöper, tilldelas han svenskt främlingspass (att gälla som legitimationshandling). Efter särskild ansökan kan han erhålla svenskt resedokument.

4. En flykting, för vilken Sverige är första eller andra asylland, kan också ha en legitimationshandling, som är utfärdad i annat land än medborgarskapslandet, och som inte är ett konventionspass (exempelvis ett utländskt främlingspass). Tilldelas han svenskt resedokument torde han kunna behålla den utländska legitimationshandlingen. Först sedan giltighetstiden för denna gått ut, erhåller han svenskt främlingspass.

⁷ Björling—Lindencrona, s. 139.

254. För en flykting är det inte likgiltigt, vilken resehandling han har. Förutom att en person, som har resedokument, torde uppleva sin ställning som tryggare, tillkommer att han kan resa till vissa europeiska stater utan att inneha visum.⁸ Den som enbart har svenskt främlingspass måste däremot ha visum för resor utanför det nordiska passkontrollområdet.

5.3.2. Främlingspass

255. Som regel utfärdas främlingspass endast för utlänning, som saknar giltig passhandling och som inte har möjlighet att erhålla sådan. Detta gäller vare sig utlänningen är politisk flykting eller inte. Främlingspass kan också utfärdas efter utgången av hemlandspassets giltighetstid, eller när detta är fulltecknat, om innehavaren av politiska skäl inte vill söka förlängning av giltighetstiden eller nytt pass hos sitt hemlands representation i Sverige.⁹ Under sistnämnda förutsättning kan han erhålla främlingspass, även då han förlorat sitt hemlandspass!

Det anses däremot vara tveksamt, om politiskt flyktingskap utgör grund för att erhålla främlingspass, så länge utlänningen innehar giltigt hemlandspass. Enligt UtLK 6 § äger visserligen invandrarverket utfärda främlingspass även för utlänning, som innehar giltig legitimationshandling, då *synnerliga skäl* föreligger. Tidvis har emellertid ifrågasatts, om politiskt flyktingskap utgör sådana *synnerliga skäl*.

256. Praxis må belysas med följande fall.

(628 483 ser II) Tjeckiske medborgaren A kom till Sverige i januari 1969. Han innehade därvid tjeckiskt hemlandspass. Han sökte svenskt främlingspass under motivering att han var politisk flykting. Invandrarverket avslog framställningen.

Sedan A förlorat sitt pass, ingav han ny ansökan om främlingspass, vilket denna gång beviljades. Resedokument har sedermera utfärdats för honom.

(611 608 ser II) Tjeckiske medborgaren B kom till Sverige 1968 på tjeckiskt hemlandspass. Ansökan om främlingspass avslogs. Sedan han senare beviljats resedokument, anmodades han av invandrarverket att inkomma med ansökan om främlingspass (mars 1971).

(618 690 ser II) Tjeckiske medborgaren C kom till Sverige 1967 på tjeckiskt hemlandspass. En ansökan om resedokument avslogs i ja-

⁸ Europarådets Överenskommelse om avskaffande av viseringstväng för flyktingar. Se ovan nr 21.

⁹ Skrivelse från Invandrarverket till författaren 14/10 1971.

nuari 1971. C har hos Kungl. Maj:t anfört besvär över detta beslut, men denna fråga har ännu (februari 1972) inte avgjorts. En i juni 1971 ingiven ansökan om främlingspass avslogs i oktober.

I fallen A och B avslogs deras första ansökan om främlingspass, trots att de torde ha ansetts som politiska flyktingar. Enligt vad som muntligen uppgivits, synes avslagsbesluten ha varit grundade på att de hade giltiga hemlandspass. Politiskt flyktingskap ansågs således inte utgöra sådana *synnerliga skäl*, att det ansågs motiverat att utfärda främlingspass.

257. Denna praxis synes innebära en alltför restriktiv tolkning av uttrycket *synnerliga skäl*. Enligt flyktinkonventionens artikel 27 har en politisk flykting rätt att erhålla identitetshandling, som skall utfärdas av myndigheten i den stat, där flyktingen vistas. Ett främlingspass är den handling, som kan utfärdas av svensk myndighet och som samtidigt uppfyller kraven enligt konventionens artikel 27. I den proposition, varigenom flyktinkonventionen förelades riksdagen för godkännande, anföres också att en sådan identitetshandling, som omnämnes i artikel 27, för svenskt vidkommande torde motsvaras av främlingspass.¹⁰ Det synes därför logiskt att tolka uttrycket *synnerliga skäl* så, att därmed avses bl. a. politiskt flyktingskap.

Invandrarverket torde numera (sedan hösten 1970) ha anslutit sig till uppfattningen, att politiskt flyktingskap utgör sådana *synnerliga skäl*, som motiverar att främlingspass utfärdas, trots att utlänningen innehar giltigt hemlandspass. I fallet B utfärdades främlingspass efter förnyad ansökan.

258. Fallet C är mera säreget. När ansökan om resedokument ingavs, skedde detta utan att han gav någon egentlig motivering för sitt politiska flyktingskap.¹¹ I sin senare ingivna ansökan om främlingspass redogjorde C för anledningen till att han i Tjeckoslovakien riskerade förföljelse. Skälen synes vara starka, och någon tvekan om att han är politisk flykting torde inte föreligga.

Detta till trots avslogs hans framställning om främlingspass i oktober 1971. Beslutet har muntligen motiverats med att det inte förelåg några *synnerliga skäl*, eftersom han inte hade resedokument. (Denna

¹⁰ KPr 1954: 134, s. 32.

¹¹ Att C inte motiverade sin ansökan om resedokument utförligt, synes ha berott på ett missförstånd. Han fick av polismyndigheten den uppfattningen, att han senare skulle kallas till förhör, vid vilket han i detalj skulle få redogöra för skälen, varför han ansåg sig vara politisk flykting. Något förhör kom aldrig att äga rum, varför invandrarverkets beslut kom att grundas på en bristfällig utredning.

fråga ligger som besvärssärende hos Kungl. Maj:t.) Innehav av ett sådant skulle således vara en förutsättning för att erhålla främlingspass, om utlänningen har giltigt hemlandspass! Konsekvensen av invandrarverkets beslut är, att politiskt flyktingskap återigen inte utgör sådana synnerliga skäl, som motiverar att främlingspass utfärdas!

Men hur kan innehav av resedokument konstituera *synnerliga skäl*? Det naturliga är att en utlänning först erhåller främlingspass och därefter — om han är flykting — ett resedokument. I fallet C har invandrarverket tillämpat det motsatta förfarandet och låtit innehav av resedokument utgöra en förutsättning för främlingspass, vilket är en logisk orimlighet. Man kan bara tänka sig den situation, som skulle uppkomma, om Kungl. Maj:t biföll C:s besvär rörande resedokument. Invandrarverket skulle då åläggas utfärda sådan handling för honom. Men om denne då inte begär främlingspass eller vägrar att mottaga sådant, uppkommer den kuriösa situationen, att C samtidigt har resedokument och hemlandspass.

Fallet C är antagligen ett undantagsfall och inte representativt för praxis i ärenden rörande utfärdande av främlingspass. Fortfarande torde gälla, att politiskt flyktingskap (och inte innehav av resedokument) utgör sådana *synnerliga skäl*, som motiverar att en utlänning med hemlandspass erhåller främlingspass.

5.3.3. Resedokument

5.3.3.1. Allmänna synpunkter

259. Under perioden 1955—1961 utfärdades resedokument endast i ca 100—150 fall per år. Flertalet av dessa avsåg baltiska flyktingar.

Att antalet utfärdade resedokument under denna period var så lågt torde ha varit en följd av bristande information till flyktingarna. De kände inte till att de hade rätt att erhålla resedokument. Ett annat skäl kan ha varit, att det inte förelåg någon väsentlig skillnad mellan främlingspass och resedokument i vad avsåg möjligheterna till utrikes resor. Visum erfordrades som regel i båda fallen.

En fördel med resedokument, som kanske inte observerades i tillräcklig utsträckning, var emellertid att konventionspasset skulle innehålla en återreseklausul (konventionsbilagan 13 §). En utlänning, som enbart hade främlingspass, måste hos utlänningsmyndigheten ansöka om tillstånd att återresa till Sverige, innan han kunde göra en utrikes resa.

Helt annat blev förhållandet, sedan Sverige 1960 anslutit sig till Europarådets *Överenskommelse om avskaffande av viseringstvång för*

flyktingar. (Se ovan nr 21.) Det blev en väsentlig fördel att ha resedokument, eftersom en innehavare av ett sådant — till skillnad från den som enbart hade främlingspass — inte längre behövde ha visum för att resa till de andra europeiska stater, som var bundna av överenskommelsen. Ganska snart efter Sveriges anslutning till denna steg antalet utfärdade resedokument.

260. Under perioden 1962—1968 utfärdades årligen ca 400—750 resedokument. Det var främst ungerska medborgare, som lämnat sitt hemland efter revolutionen 1956, som erhöll konventionspass. Att antalet fortfarande var relativt lågt, torde ha berott på bristande information. Flyktingarna saknade — och saknar fortfarande — i stor utsträckning kännedom om sin rätt att erhålla resedokument och fördelarna med detta.

261. Under 1969 minskades antalet utfärdade resedokument. En anledning härtil torde ha varit, att utlänningskommissionen/invandrarverket upprätthöll en restriktiv praxis i avvaktan på Kungl. Maj:ts beslut i ett visst ärende. (Fallet D, nedan.) En kraftig ökning 1970 torde hänga samman med att resedokument beviljats tjeckiska flyktingar, som kommit till Sverige genom den kollektiva överföring av sådana flyktingar, som ägde rum 1968—1970.

5.3.3.2. Praxis rörande utfärdande av resedokument

262. I svensk praxis har resedokument utfärdats såväl för flyktingar, för vilka Sverige är första asylland, som för flyktingar, som kollektivt överförts hit. Vissa skillnader i praxis är märkbara mellan dessa två grupper.

5.3.3.2.1. Flyktingar för vilka Sverige är första asylland

263. Då en utlänning, som tidigare inte erhållit ställning som flykting i annat land, ansökt om resedokument, har sådant aldrig beviljats med mindre än att han åberopat politiskt flyktingskap. När utlänningsmyndigheten fattat beslut i ärendet, har den haft tillgång till en utredning rörande utlänningsens påstådda flyktingskap. Denna utredning har stundom utgjorts av det förhöringsprotokoll, som upprättats i samband med utlänningsens inresa eller ansökan om asyl (uppehållstillstånd). Har uppgifterna inte varit tillräckligt utförliga, inhämtas ofta kompletterande upplysningar rörande flyktingskapet. Någon motivering för ett avslag eller bifall lämnas dock aldrig.

264. I fråga om de baltiska flyktingarna torde prövningen av flyk-

tingskapet ha varit tämligen summarisk. Man presumerade, att de riskerade förföljelse i hemlandet av orsaker, som anges i flyktinkonventionen.

265. Helt annan är praxis rörande resedokument för tjeckiska flyktingar, som kommit till Sverige efter den sovjetiska ockupationen 1968. Åtskilliga av dessa lämnade sitt hemland med tjeckiska hemlandspass, som utfärdades innan förhållandena i Tjeckoslovakien skärptes under våren 1969. Dessa flyktingar har stora svårigheter att erhålla resedokument i Sverige, vilket troligen beror på att invandrarverket tolkar konventionens flyktinbegrepp restriktivt. Svensk praxis kontrasterar starkt mot praxis i andra västeuropeiska stater, där tjeckiska flyktingar mer eller mindre undantagslöst anses som konventionsflyktingar och tilldelas resedokument.

5.3.3.2.2. Kollektivt överförda flyktingar

266. Kollektivt överförda flyktingar har vid inresan i allmänhet ett av annat land utfärdat resedokument. Sedan giltighetstiden härför utlöpt, tilldelas de, som tidigare framhållits, svenskt främlingspass. Efter särskild ansökan utfärdas svenskt resedokument för dem.

267. Det utredningsmaterial, som utlänningsmyndigheten har tillgång till är jämförelsevis knapphändig. Några uppgifter om skälen för att vederbörande utlänning anser sig vara flykting finns endast i undantagsfall. Ett beslut att utfärda resedokument grundas på att han av utländsk myndighet tidigare beviljats resedokument. Invandrarverket accepterar således i princip ett beslut i en status-fråga, som träffats av annan stat. (Jfr ovan nr 147.)

Invandrarverket synes uppfatta föreskriften i konventionsbilagan 11 § (om utfärdande av nytt resedokument, då flykten lovligt bytt vistelseland) mer eller mindre som en skyldighet att utfärda nytt resedokument. I de få fall, då konventionspass vägrats flykting, som tidigare innehaft sådan handling utfärdad av utländsk myndighet, synes orsakerna för avslag ha varit säkerhetsskäl. Detta torde under perioden 1955—1969 endast ha skett i fyra fall.

268. De ungerska flyktingar, som kollektivt överfördes efter revolten 1956, tilldelades som regel inte något resedokument av myndigheterna i det land, till vilket de först kom (Österrike och Jugoslavien). Frågan om principerna för utfärdande av konventionspass för de ungerska flyktingarna togs därför upp till behandling av utlänningskommissionens styrelse i maj 1961. Styrelsen uttalade härvid bl. a. följande:

En tillämpning av Genèvekonventionen, vilket vore en förutsättning för utfärdande av svenskt resedokument, kunde givetvis ske ifråga om alla de flyktingar, som efter individuell prövning fått asyl i Sverige. Tveksamhet förelåg däremot, hur man skulle ställa sig till framförallt de omkring 8 000 ungrare, som genom olika regeringsbeslut såsom flyktingar kollektivt överförts till Sverige från Österrike och Jugoslavien.

— — —

Kommissionen beslöt, att ovannämnda hit överförda ungrare skulle efter ansökan i princip beviljas resedokument; i tveksamma fall skulle ärendet dock föredragas inför kommissionen in pleno.¹²

Något ärende rörande utfärdande av resedokument för ungerska flyktingar har efter detta uttalande aldrig behandlats vid utlänningskommissionens eller invandrarverkets plenarsammanträden.

Kommissionens beslut innebar en form av "kollektivt" erkännande av de ungerska flyktingarna som konventionsflyktingar.¹³

269. Ett speciellt problem erbjuder de fall, då utlänningsmyndigheten utfärdat resedokument för flyktingar, som kollektivt överförts från Italien. Åtskilliga av dessa har där erkänts som konventionsflyktingar och erhållit italienska resedokument. Men till Sverige har också överförts utlännningar, som i Italien vägrats ställning som konventionsflyktingar eller inte åberopat politiskt flyktingskap. De har — om de saknat hemlandspass — erhållit den italienska motsvarigheten till främlingspass.

I tidigare praxis har svenskt resedokument utfärdats både till personer, som i Italien erkänts som konventionsflyktingar och till personer, som tidigare inte haft sådan ställning. Inte i något fall torde en egentlig prövning av det politiska flyktingskapet ha ägt rum. Utlänningsmyndighetens beslut grundas enbart på det tidigare innehavet av italienskt resedokument eller främlingspass.

Från hösten 1966 inträdde en ändring i svensk praxis och endast de, som haft ett konventionspass, har erhållit svenska resedokument. Denna ändrade praxis torde endast kunna förklaras med att utlänningsmyndigheten tidigare inte observerat skillnaden mellan italienska resedokument och främlingspass.

¹² Statens utlänningskommissions protokoll den 18 maj 1961.

¹³ I Förbundsrepubliken Tyskland utfärdades den 20 december 1956 ett cirkulär angående *Rechtsstellung der ungarischen Flüchtlinge im Bundesgebiet* (GMBL 1957 s. 22). I detta föreskrevs att samtliga flyktingar från Ungern skulle meddelas ett preliminärt erkännande (*vorläufige Anerkennung*) som flyktingar.

5.3.3.3. Innebörden av uttrycket ”tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen”

270. Enligt artikel 28 av flyktingkonventionen kan resedokument vägras av ”tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen”. Tidigare har sagts (avsnitt 5.1.), att det endast är i exceptionella fall, som en stat kan vägra en flykting resedokument. Att konkretisera dessa fall är vanskligt, men starka skäl talar för att en flykting inte skall vägras resedokument i större utsträckning än en svensk medborgare kan vägras pass. En flykting bör ha *minst* samma möjligheter att göra utrikes resor som en svensk.^{13a}

Enligt *KK 31 maj 1940 om utfärdande inom riket av pass åt svensk medborgare för utrikes resa (passkungörelse)* 6 § skall ansökan om svenskt pass avslås i tre principiellt skilda fall: om det kan befaras, att sökanden lämnar landet för att undandra sig ansvar för brott; om det kan befaras att svenska säkerhetsintressen skadas; om det kan antagas, att passet kommer att utnyttjas på obehörigt sätt.

Att vägra resedokument i vidare omfattning än en motsvarande tillämpning av PassK 6 §, innebär en diskriminering av flyktingen. Har han exempelvis avtjänat straff för ett brott, som han har begått här i riket, bör inte detta leda till att han vägras resedokument. En svensk medborgare skulle ha erhållit pass i motsvarande situation.

I praxis kan emellertid en flykting, som fällts till ansvar för brott, vägras resedokument, om han förvisats i samband med att han ådömts straff. Indirekt kommer härigenom brottet att medföra, att han vägras resedokument. Avslaget motiveras emellertid inte med hänvisning till ”tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen”. Det är formella skäl, som ger detta resultat. En utlänning, som förvisas, *skall* förbjudas att återvända till riket, och ett resedokument *skall* innehålla ett tillstånd att återresa till den stat, som utfärdat handlingen. Utfärdas resedokument för en flykting, som förvisats, måste han tillåtas att återvända, trots att han inte får vistas i Sverige. I praxis väljer invandrarverket att vägra resedokument. (Se avsnitt 4.3.4.) Detta torde stå i strid mot bestämmelsen i KK 11/1 1955 om resedokument för vissa flyktingar och mot artikel 28 av flyktingkonventionen.

För att uppnå överensstämmelse med konventionens bestämmelser bör invandrarverket i fall av förevarande slag begära förvisningens upphävande.

^{13a} Jfr A/CONF.2/66 och den svenske delegatens yttrande i SR. 17, s. 6.

5.3.3.4. Möjligheten att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om resedokument

271. En tvistig fråga är, huruvida en person, vars ansökan om resedokument avslagits av invandrarverket, har möjlighet att överklaga detta beslut. I den kungörelse, varigenom utlänningsmyndigheten bemyndigats att utfärda resedokument finns nämligen inte några bestämmelser om överklagbarhet. Frågan blir då, om detta spörsmål regleras enligt de regler härom, som finnes i utlänningslagen, eller om det skall avgöras enligt förvaltningsrättsliga grundsatser. Endast om det senare gäller kan ett beslut om avslag på ansökan om resedokument överklagas. Enligt UtlL 49 § må "klagan över beslut enligt denna lag" endast föras i särskilt angivna, här ej aktuella, fall. Men frågan är, huruvida beslut om bifall eller avslag på ansökan om resedokument är att anse som ett beslut enligt utlänningslagen.

I UtlL 4 § föreskrives, att utlännning, som ankommer till riket, skall vara försedd med pass. Enligt samma paragraf bestämmer Kungl. Maj:t, vilka legitimationshandlingar, som må gälla såsom pass samt föreskriver i vilka fall svensk myndighet må utfärda pass för politisk flyktning. En förutsättning för att resedokument skall anses vara utfärdat med stöd av utlänningslagen är därför, att resedokument är att anse som pass och att kungörelsen 11 februari 1955 utfärdats med stöd av bemyndigandet i UtlL 4 §.

272. Invandrarverket har hävdad, att svenskt resedokument är sådant pass för politisk flyktning, som avses i UtlL 4 §. Att svenskt resedokument — oavsett att det inte gäller för vistelse i landet — har uppfattats som pass, skulle enligt verket framgå bl. a. av stadgandet i UtlK 25 § andra stycket punkt 9 jämfört med UtlK 2 §. I förstnämnda paragraf stadgas bl. a., att innehavare av svenskt resedokument viseringsfritt får inresa i Sverige, och i UtlK 2 § föreskrives, att för bl. a. inresa i landet krävs sådan legitimationshandling, som enligt utlänningskungörelsen gäller som pass.¹⁴

273. Resonemanget är inte invändningsfritt. Invandrarverket synes ha förväxlat innebörden av pass och visering. Av att innehavare av svenskt resedokument är befriad från skyldigheten att ha visering, drar verket slutsatsen, att resedokument är att anse som en passhandling.

Enligt UtlK 2 § skall alltså utlännning vara försedd med pass eller annan legitimationshandling, som må gälla som pass. Av denna bestämmelse framgår den rättsliga innebörden av en passhandling. Det

¹⁴ Skrivelse från invandrarverket till Kungl. Maj:t den 3 juni 1971, Dnr TA 237/71.

är en *urkund* med ett visst innehåll, som skall fullgöra funktionen som *identitetshandling*, och det är den enda funktion en passhandling äger. Några rättigheter grundas inte på innehavet av ett pass. Väl kan det tjäna som bevis på att en person exempelvis är medborgare i det land, som utfärdat passhandlingen, men passet som sådant grundar inte medborgarskapet. Det är inte heller innehav av en passhandling, som medför, att en utlänning har rätt att inresa eller vistas i Sverige.

Enligt UtL 7 § äger Konungen förordna, att utlänning inte utan tillstånd må inresa eller uppehålla sig i riket. Vidare föreskrives, att tillstånd meddelas såsom visering, uppehållstillstånd eller bosättnings-tillstånd. Enligt UtK 25 § äger utlänning inte inresa eller uppehålla sig i Sverige utan att inneha gällande *visering*. Den rättsliga karaktären av en visering är tydlig; den är ett *tillstånd* att inresa till och uppehålla sig i Sverige.

Nu är bl. a. innehavare av svenskt resedokument enligt UtK 25 § andra stycket punkt 9 undantagna från viseringsskyldigheten. Detta kan rimligen inte innebära något annat än att innehavare av svenskt resedokument inte behöver särskilt tillstånd för att inresa i riket. Han har redan tillstånd genom att han tilldelats resedokument. Bestämmelsen är också logisk och får ses mot bakgrunden, att resedokument *skall* innehålla en återreseklausul. Fördragsslutande stat, som utfärdat resedokumentet, är skyldig att införa ett tillstånd för utlänningen att återresa till det land, som utfärdat dokumentet.

Att en visering skulle kunna tjänstgöra som pass, vilket är konsekvensen av invandrarverkets argumentering, förefaller otänkbart. Av att innehavare av svenskt resedokument är befriad från skyldigheten att inneha gällande visering, kan därför inte den slutsatsen dras, att resedokument är sådan passhandling, som avses i UtL 4 §.

274. Kungl. Maj:t har i UtK 4—11 §§ reglerat, vilka handlingar, som skall gälla som pass här i riket. Man har valt att tillämpa en enumerativ metod; endast handlingar, som anges i 4—11 §§ kan anses som pass. Av dessa bestämmelser framgår bl. a., att en legitimationshandling, som utfärdats av behörig utländsk myndighet för medborgare i annan stat än den utfärdande eller för person, som saknar medborgarskap, godtages som pass, om handlingen är upprättad på närmare angivet sätt. Av *utländsk myndighet* utfärdat resedokument gäller, som tidigare framhållits, som pass för vistelse i Sverige. Ett av *svensk myndighet* utfärdat resedokument kan emellertid inte ha denna funktion. Således kan ett sådant inte vara en sådan legitimationshandling, som avses i UtL 4 §.

275. Ett beslut om utfärdande av resedokument fattas inte med stöd av 1954 års utlänningslag. Den negativa besvärsgesetn i UtL 49 § är därför inte tillämplig, och besvärsvägen kan inte vara stängd på grund av detta stadgande.

Bemyndigande att utfärda resedokument har den centrala utlänningsmyndigheten erhållit genom ovannämnda KK 11/2 1955. Kungörelsen innehåller, som tidigare framhållits, inte någon bestämmelse, som reglerar överklagbarheten. Denna fråga måste därför bedömas med utgångspunkt från förvaltningsrättsliga grundsatser.

276. Möjligheterna att överklaga ett förvaltningsbeslut regleras i allmänhet genom uttryckliga författningsbestämmelser. Skulle sådana saknas, anses huvudregeln vara, att statliga och kommunala myndigheters beslut kan överklagas hos närmast högre myndighet. Överklagbarheten kräver således inte med nödvändighet något författningsstöd.¹⁵

277. Utfärdande av resedokument är en fråga, som för den enskilde är av största betydelse. För att det inte skall föreligga någon rätt att överklaga ett avslagsbeslut torde fordras en uttrycklig författningsbestämmelse, men en sådan finns inte. Man kan jämföra förhållandena med 1941 års passkungörelse, som inte innehåller några föreskrifter om överklagbarhet. Det oaktat kan mål om utfärdande eller återkallande av pass överklagas hos Kungl. Maj:t i statsrådet.^{15a}

5.3.3.5. Den rättsliga betydelsen av ett beslut att utfärda resedokument

5.3.3.5.1. Den rättsliga betydelsen enligt svensk praxis

278. Frågan om den rättsliga betydelsen av utlänningsmyndighetens beslut att utfärda resedokument för flyktingar blev aktuell i Sverige i januari 1969. Den omedelbara orsaken härtill var ett ärende, som rörde verkställighet till hemlandet av ett förvisningsbeslut rörande en jugoslavisk medborgare.

(996 036) Jugoslaviske medborgaren D hade i Italien erkänts som konventionsflykting och hade erhållit ett italienskt resedokument. 1966 utfärdade utlänningskommissionen svenskt resedokument för honom.

I Sverige gjorde han sig skyldig till rån och dömdes till fängelse 2 år 6 månader samt förvisning. Vid behandlingen av verkställighetsfrågan gjorde D gällande, att han var politisk flykting, och ärendet hänsköts till utlänningskommissionen för avgörande.

¹⁵ *Ragnemalm*, s. 150 ff och 446 ff; *Strömberg*, Allmän förvaltningsrätt, s. 185 ff.

^{15a} Kungl. Maj:t har sedermera funnit att ett avslag på ansökan om resedokument kan överklagas.

Utlänningsnämndens majoritet yttrade bl. a.:

”Väl har statens utlänningskommission genom beslut den — — — 1966 för honom utfärdat resedokument jämlikt Genève-konventionen den 28.7.1951 och därigenom formellt erkänt honom som flykting. Med hänsyn till att /D/ icke heller vid den tidpunkt, då dokumentet utfärdades, kan anses ha varit politisk flykting och till att /D/ därefter för härstädes begånget rån dömts till fängelse två år sex månader bör enligt nämndens mening den omständigheten, att /D/ — såvitt framgår utan prövning av hans status som flykting — tilldelats resedokument ej utgöra hinder mot förvisningens verkställande.”

En ledamot av nämnden var skiljaktig och ansåg att hemlandsklausul skulle fogas till förvisningsbeslutet:

”/D/, som är jugoslavisk medborgare, var vid ankomsten till Sverige försedd med ett italienskt resedokument som utvisade, att han av myndigheterna i Italien erkänts som politisk flykting enligt den i Genève antagna flyktingkonventionen av den 28.7.1951. I enlighet med den praxis som hittills tillämpats i dylika fall utfärdade statens utlänningskommission — såvitt framgår utan reell prövning av /D:s/ politiska flyktingskap jämlikt 2 § andra stycket 1954 års utlänningslag — den — — — 1966 svenskt resedokument för honom i enlighet med konventionens bestämmelser (s. k. flyktingspass). Han får anses därigenom ha blivit även för svenskt vidkommande erkänd såsom politisk flykting enligt nämnda konvention.”

I februari 1969 överlämnade utlänningskommissionen jämlikt UtL 47 § frågan om verkställighet av förvisningsbeslutet till Kungl. Maj:ts avgörande. I yttrande till Kungl. Maj:t förordade kommissionen — med motivering att D inte var politisk flykting — att beslutet borde verkställas till hemlandet.

Ärendet avgjordes i april 1970. Kungl. Maj:t fann hinder jämlikt UtL 53 § ej möta mot verkställighet av ifrågavarande förvisningsbeslut, dock att — ”med hänsyn till i ärendet numera föreliggande omständigheter” — med verkställande av beslutet fick anstå tills vidare till utgången av april 1971.

Beslutet anses ha stor prejudicerande betydelse. Det innebar, att D inte ansågs som flykting. Att han tidigare erhållit svenskt resedokument tillerkändes inte någon verkan vid prövningen av hans ställning som flykting i samband med avgörandet av verkställighetsfrågan.¹⁶

Det har i samband med detta ärende gjorts gällande, att det enligt svensk rätt inte föreligger någon skyldighet att pröva flyktingskapet, då resedokument utfärdas. Det har också påståtts, att någon sådan

¹⁶ Att Kungl. Maj:t beviljade anstånd med verkställigheten torde ha berott på den långa tid, som förflöt, innan beslut meddelades i ärendet.

prövning inte äger rum och att invandrarverket inte uttalar sig i frågan, om utlänningsen är politisk flykting.

Följande yttrande från utlänningsnämnden synes bekräfta, att resedokument utfärdas utan någon föregående prövning av utlänningsens ställning som flykting:

(649 415) Emellertid har, såvitt av utredningen framgår, /E:s/ status som politisk flykting icke prövats vare sig vid resedokumentets utfärdande eller vid besluten om förlängning av detsamma.

279. Att innehav av resedokument inte tillmätas någon betydelse i fråga om utlänningsens ställning som flykting, framkommer tydligt i följande medborgarskapsärende.

En utlänningsen kan på ansökan upptas (naturaliseras) till svensk medborgare under förutsättningar, som anges i *Lag 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap*, 6 §. Om sökande har medborgarskap i annat land och han inte förlorar detta i och med sin naturalisation, utan om detta sker endast efter medgivande av myndighet i hemlandet, *må* som villkor för förvärv av svenskt medborgarskap stadgas, att sökanden inom viss tid styrker, att dylikt medgivande lämnats (MedborgarskapsL 6 § tredje stycket). Enligt praxis är en politisk flykting undantagen från kravet om befrielse från sitt tidigare medborgarskap.¹⁷

(669 591) Ungerske medborgaren F flydde från hemlandet 1956 i samband med revolten och begav sig till Österrike, där han erhöll resedokument, utfärdat enligt artikel 28 av flyktingkonventionen. 1961 överfördes han som flyktingstudent till Sverige och tilldelades främlingspass och svenskt resedokument, sedan giltighetstiden för hans österrikiska resedokument gått ut.

I mars 1968 förlängde utlänningskommissionen F:s svenska resedokument. Han upptogs som svensk medborgare i maj 1969 med villkor, att han inom viss tid kunde styrka, att han av vederbörlig myndighet i hemlandet erhållit befrielse från sitt ungerska medborgarskap. I skrivelse till Kungl. Maj:it hemställde F, att detta villkor skulle borttagas, eftersom han ansåg sig vara politisk flykting. I yttrande över denna ansökan anförde invandrarverket bl. a.:

"Invandrarverket bedömer sökanden inte vara politisk flykting. För sökanden har emellertid den 3 mars 1964 utfärdats svenskt resedokument enligt Genèvekonventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning. Frågan om sådant förhållande bör tillmätas avgörande betydelse för bedömningen av politiskt flyktingskap har tidigare under året jämlikt 47 § utlänningslagen överlämnats till Kungl. Maj:ts prövning i ärende angående verkställighet av förvisningsbeslut rörande jugoslaviske medborgaren /D/.¹⁸

¹⁷ KPr 1971: 55, s. 48.

¹⁸ Invandrarverket i skrivelse till Inrikesdepartementet 14.8 1969, Dnr R 2/69. Angående jugoslaviske medborgaren D, se ovan nr 178.

Invandrarverket avstyrkte bifall till ansökningen, och Kungl. Maj:t lämnade denna utan bifall i oktober 1969.

Då giltighetstiden för F:s resedokument därefter utlöpte, ansökte och erhöll han förlängning av detta i februari 1970. Återigen hemställde F, att villkoret om befrielse från det ungerska medborgarskapet skulle bortfalla. I februari 1971 lämnade invandrarverket ansökningen utan bifall, "eftersom sökanden inte är att anse som politisk flykting och då han i övrigt inte anfört något skäl, som kan läggas till grund för befrielse från det föreskrivna villkoret".

I april 1971 utfärdade invandrarverket med indragande av gällande resedokument, som var fulltecknat, nytt resedokument, varvid giltighetstiden förlängdes.

Om resedokument enligt svensk praxis enbart utfärdas efter prövning av utlänningens ställning som flykting, måste man dra följande slutsatser av fallet F. Han var flykting från och med sin inresa och fram till maj 1969, då invandrarverket uttryckligen förklarade, att han inte var flykting enligt Genève-konventionen. Då F:s resedokument förlängdes i februari 1970 återfick han sin ställning som flykting, men förlorade denna i februari 1971, då hans andra ansökan om borttagande av villkoret om befrielse från det ungerska medborgarskapet avslogs. Från april 1971 har han på nytt upptagits som flykting. Dessa slutsatser rörande fallet F är orimliga. I stället framkommer här tydligt, att invandrarverket anser, att ett utfärdande av resedokument inte innebär något ställningstagande till ett påstående om politiskt flyktingskap.

280. En förutsättning för att detta betraktelsesätt skall vara förenligt med 1951 års flyktingkonvention och svensk rätt är, att resedokument kan utfärdas även för utlänning, som inte är politisk flykting enligt konventionen. Att utlänningsnämnden dragit denna slutsats framgår av följande yttrande i ett ärende rörande ansökan om resedokument:

(628 579 ser II) Nämnden finner visserligen att /G/ icke är att anse som flykting enligt konventionen den 28.7.1951 angående flyktingars rättsliga ställning men vill likväl ej motsätta sig bifall till ansökningen.

5.3.3.5.2. *Kritik av svensk praxis*

281. Den rättsliga innebörden av ett beslut att utfärda resedokument måste belysas såväl ur folkrättsliga som internrättsliga aspekter. Frågan har en folkrättslig sida genom att utfärdandet grundas på en bestämmelse i 1951 års flyktingkonvention. Samtidigt utfärdar invandrarverket resedokument med stöd av internrättsliga bestämmelser.

5.3.3.5.2.1. Problemet ur folkrättslig synpunkt

282. Artikel 28 av flyktingkonventionen föreskriver, att fördragsslutande stat under vissa förutsättningar skall utfärda resedokument åt flykting. Uttrycket flykting skall här ha samma innebörd som eljest i konventionen. Artikel 1 inleds nämligen med orden: "I denna konvention avses med uttrycket flykting följande personer, nämligen — ——" och därefter följer uppräknigen av de olika personkategorierna.

Det synes således föreligga en fullständig korrespondens mellan uttrycket flykting i artikel 28 och definitionen av detta begrepp i artikel 1.

283. Nästa fråga är, om fördragsslutande stat får utfärda resedokument till annan än den som är flykting enligt konventionen. En förutsättning för att denna fråga skall kunna besvaras jakande är, att ett beslut att tilldela en utlänning konventionspass inte i något avseende ålägger annan fördragsslutande stat förpliktelser. Utfärdande av resedokument får inte ha en s. k. *extra-territoriell* effekt.¹⁹

284. I paragraf 7 av konventionsbilagan föreskrives, att fördragsslutande stat skall erkänna giltigheten av ett resedokument, som utfärdats i överensstämmelse med föreskrifterna i artikel 28. Bestämmelsen har med vissa ändringar av teknisk natur överförts från 1946 års London-överenskommelse (§ 9). I motiven till denna anfördes:

It goes without saying that each Contracting Party must undertake, not only to issue the document established by the Arrangement, but also to recognise the document when it has been issued by other Governments.²⁰

I § 9 av konventionsbilagan föreskrives, att fördragsslutande stat förbinder sig att utfärda visum för genomresa åt flyktingar med resedokument, som erhållit visum till ett "slutligt bestämmelseland" (*territory of final destination*). Även denna bestämmelse ålägger annan fördragsslutande stat förpliktelser, dvs. det land som beviljat tillstånd för genomresa.

Redan i konventionsbilagan kan man alltså finna föreskrifter, som visar att ett innehav av resedokument kan innebära skyldigheter för andra stater än den, som utfärdat dokumentet, och att utfärdande av resedokument således har en extra-territoriell effekt.

285. Även i andra sammanhang är en korrekt tillämpning av flyktingkonventionens artikel 28 av särskilt stor betydelse. Detta gäller

¹⁹ *Eligibility*, s. 23.

²⁰ IGCR, Preparatory Documents, s. 92.

bl. a. för de stater, som anslutit sig till Europarådets *Överenskommelse om avskaffande av viseringstvång för flyktingar*. (Se ovan nr 21.) I denna föreskrives bl. a. att flyktingar, som lagligen är bosatta inom fördragsslutande parts territorium, skall på de villkor som anges i överenskommelsen och under förutsättning av ömsesidighet vara befriade från viseringstvång avseende inresa i eller utresa från annan fördragsslutande stats territorium. För att överenskommelsen skall vara tillämplig för en flykting krävs, att han innehar giltigt resedokument, som är utfärdat enligt 1951 års flyktingkonvention eller 1946 års London-överenskommelse.

286. I statspraxis är det vanligt, att man godtar ett av utländsk myndighet utfärdat resedokument som bevis på att utlänningen ansetts som politisk flykting. Detta kommer till uttryck genom att denne, då han vistas i ett annat land än den utfärdande staten, i detta andra land erhåller rättsställning som flykting i åtminstone vissa avseenden. Skall flyktingen avlägsnas sker exempelvis regelmässigt en tillämpning av flyktingkonventionens artikel 33 § 1. Flyktingskapet lägger således hinder i vägen för verkställighet till utlänningens hemland, och detta utan en ny prövning av vad utlänningen åberopat som stöd för att han är flykting.

287. Ett annat fall, då resedokument som utfärdats av annan stat har betydelse, utgör följande exempel från lagstiftningen i Förbundsrepubliken Tyskland.

Enligt 1965 års *Ausländergesetz* är en utlänning, som erkänts som flykting i ett annat land, inte berättigad till asyl i Förbundsrepubliken. Bland dem, som är *Asylberechtigte*, undantas nämligen uttryckligen den, som

bereits in einem anderen Land Anerkennung nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge oder anderweitig Schutz vor Verfolgung gefunden haben. (AuslG 28 §.)

Ett nytt erkännande (*Zweitenerkennung*) är således inte möjligt i Förbundsrepubliken. Som bevis på erkännande som flykting tjänar bl. a. ett av annan stat utfärdat resedokument:

Eine Anerkennung als Asylberechtigter nach § 28 AuslG scheidet aus, wenn der Ausländer bereits in einem anderen Land Anerkennung als Flüchtling nach dem Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge gefunden hat. Dies ist stets der Fall bei Ausländern, die einen von einem anderen Staat ausgestellten Personalausweis oder Reiseausweis für Flüchtlinge nach Artikel 27 oder 28 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge besitzen. (AuslGVwv Zu § 28, 5.)

I gengäld skall den, som i annat land erkänts som flykting och som uppehåller sig lagligen i Västtyskland, komma i åtnjutande av den rättsställning, som enligt flyktingkonventionen tillkommer flyktingar (AuslGVwv Zu § 44, 15).

288. Av de här givna exemplen torde framgå att det kan vara av väsentligt intresse för andra fördragsslutande stater, att resedokument inte utfärdas till annan än den, som är flykting enligt konventionens artikel 1.

289. I diskussionerna i Sverige rörande den rättsliga betydelsen av att utfärda resedokument för flykting har som stöd för åsikten, att detta inte innebär något ställningstagande till utlänningens politiska flyktingskap, bl. a. åberopats § 15 av konventionsbilagan. Det synes därför nödvändigt att något beröra innebörden av detta stadgande.

Bestämmelsen har följande lydelse:

Varken utfärdandet av dokument eller däri verkställda anteckningar bestämma eller påverka innehavarens rättsliga ställning och i synnerhet icke frågan om medborgarskapet.

Denna föreskrift har sagts innebära, att en stat genom att tilldela en utlänning resedokument inte behövde ta ställning till om utlänningen var politisk flykting.

Bestämmelsen behandlas inte i förarbetena till 1951 års flyktingkonvention. I motiven till 1946 års London-överenskommelse, från vilken stadgandet överförts i oförändrad form, finns följande uttalande rörande innehavarens rättsliga ställning.

Certain refugees who have been denationalised may consider that their denationalisation was as illegal as it was unjust; again, refugees of doubtful nationality may, rightly or wrongly, lay claim to certain nationality; finally, persons stateless in fact possess a definite nationality. In consequence, it is advisable to avoid giving refugees the impression that their acceptance of the proposed document would imply a renunciation of their nationality, or of what they consider to be their nationality. Since the Arrangement is to be drawn up solely for practical purposes, it has seemed necessary to point out that neither the issue of the document nor the entries made thereon determine or affect the actual status of the holder and that, in particular, they can in no way influence the legal determination of his nationality.²¹

²¹ IGCR, Preparatory Documents, s. 109. I det tidigare förslaget hade ordet "actual" inskjutits före "status". Att detta ord ströks i den slutliga traktat-texten, var endast en ändring av teknisk natur. Se IGCR, Preparatory Documents, s. 139.

Avsikten med stadgandet har varit att framhålla, att ett utfärdande av resedokument inte påverkar flyktingens nationalitet. Det är relationen mellan flyktingen och dennes hemland, som inte förändras, om flyktingen erhåller resedokument.

5.3.3.5.2.2. Problemet ur internrättslig synpunkt

290. Enligt kungörelsen den 11/2 1955 har Kungl. Maj:t uppdragit åt utlänningskommissionen att utfärda resedokument ”i fall som avses i artikel 28” av flyktingkonventionen. Som framhållits tidigare bemyndigas härigenom utlänningsmyndigheten att utfärda resedokument till flyktingar, som inrymmes inom definitionen i 1951 års flyktingkonvention.

I diskussionerna kring frågan om utfärdande av resedokument har sagts, att det inte är nödvändigt att fastställa, om en person är politisk flykting. En förutsättning för att ett sådant påstående skall vara riktigt är att det åtminstone enligt svensk rätt är tillåtet att utfärda resedokument till annan än den, som är flykting enligt 1951 års flyktingkonvention.

291. Kungl. Maj:ts bemyndigande är begränsat till fall, som avses i artikel 28 av 1951 års flyktingkonvention. För att kunna utfärda resedokument i andra fall måste krävas ett uttryckligt författningsstöd, men något sådant finns inte. Detta innebär, att myndigheten, innan den utfärdar ett konventionspass, är skyldig att undersöka, om förutsättningarna härför är uppfyllda. Invandrarverket måste med andra ord först avgöra, om utlänningen är flykting.

Utfärdas resedokument för utlännings, som inte är flykting, överskrider invandrarverket sin kompetens, så som denna reglerats i KK 11/2 1955.

292. Invandrarverkets praxis rörande utfärdande av resedokument kan endast förklaras med något av följande alternativ.

En möjlighet är att en utlännings tilldelas resedokument, utan att invandrarverket först prövat, om han är flykting enligt flyktingkonventionen. Som redan framhållits synes detta alternativ stå i strid med Sveriges åtaganden enligt 1951 års flyktingkonvention och innebära, att verket gör sig skyldigt till *kompetensöverskridande*.

Ett andra alternativ är att utlänningsmyndigheten, då den tilldelat en utlännings ett resedokument, fattat ett i sak *felaktigt beslut*. Man skulle således ha gjort sig skyldig till en felaktig bedömning av de grunder, som utlännings åberopat som stöd för flyktingskap.

En tredje möjlighet, som endast har relevans i fallet D och lik-

nande ärenden, är att utlänningen ansågs som flykting vid den tidpunkt då han erhöll resedokumentet. Detta flyktingskap skulle senare ha upphört på grund av ändrade förhållanden i utlänningens hemland. Som framgår av kapitel 7 bör emellertid krävas, att endast sådana förändringar, som är av djupgående och varaktig natur kan medföra, att en flykting upphör att anses som sådan. Några förändringar av detta slag hade inte ägt rum i D:s hemland, och ett påstående, att han upphört att vara flykting, torde därför stå i strid med flyktingkonventionen.

293. Det förefaller som om det första av de här anförda alternativen bäst beskriver svensk praxis. Utlänningsnämnden har påstått, att invandrarverket inte undersöker utlänningens flyktingskap, då verket utfärdar resedokument. Även mot bakgrund av den lämnade rättsfallsöversikten (särskilt fallet F) förefaller det troligt, att invandrarverket utfärdar resedokument utan någon prövning av utlänningens flyktingskap.

Invandrarverket skulle således, då man utfärdar resedokument för utlänning, som inte är politisk flykting, göra sig skyldig till kompetensöverskridande, och praxis skulle stå i strid med svensk rätt och med 1951 års flyktingkonvention.

294. I ärenden om utfärdande av resedokument utgör ett avgörande om en utlänningens ställning som politisk flykting en s. k. *prejudiciell fråga*. Invandrarverket måste först konstatera om utlänningen är politisk flykting, och endast under denna förutsättning äger verket utfärda resedokument. Ställningstagandet till status-frågan kommer att utgöra en del av motiveringen till beslutet rörande ansökan om resedokument.

Det är en tämligen allmänt omfattad åsikt, att motiven till ett förvaltningsrättsligt beslut inte vinner rättskraft. Men det har också sagts, att förvaltningens invecklade natur, genom att ärendena i hög grad griper in i varandra, ger upphov till åtskilliga situationer, i vilka frågan om motivens rättskraft närmare måste övervägas.²² I vart fall torde starka skäl kunna anföras för att invandrarverket skall respektera ett eget positivt beslut i en status-fråga, även om denna avgjorts i samband med en ansökan om utfärdande av resedokument.

²² Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, s. 2.

Kapitel 6.

Förverkande av asyl

6.1. Inledning

295. I ett tidigare avsnitt har framhållits, att asylrätten bl. a. utvecklas i den riktningen, att det uppställs ett förbud mot att återsända en politisk flykting till ett land, i vilket denne riskerar politisk förföljelse. (Se ovan nr 157.) Detta förbud är emellertid inte undantagslöst. Det är en allmän uppfattning, att en stats intresse av att avlägsna en utlänning i vissa fall kan vara så starkt, att det motiverar att en politisk flykting avlägsnas till ett land, även om han i detta skulle riskera politisk förföljelse.

Det är endast i två fall, som en politisk flykting kan återsändas: om han utgör en fara för säkerheten i det land, där han befinner sig, eller om han har gjort sig skyldig till brott av viss allvarlig beskaffenhet. Utlänningen säges ha *förverkat sin rätt till asyl*. De konventioner och andra internationella överenskommelser rörande flyktingars rättsliga ställning, som medtagit ett förbud mot att återsända en flykting till land, där han riskerar förföljelse, har i allmänhet också undantag från detta förbud.

296. I 1933 års konvention rörande flyktingars internationella ställning (se ovan nr 9) stadgades i artikel 3:

Each of the Contracting Parties undertakes not to remove or keep from its territory by application of police measures, such as expulsion or non-admittance at the frontier (refoulement), refugees who have been authorized to reside there regularly, unless the said measures are dictated by reasons of national security or public order.

Man avsåg inte att uppställa ett absolut förbud att till hemlandet återsända en flykting, som åtnjöt skydd enligt konventionen. Av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen (*public order*) kunde en flykting återsändas till sitt hemland.

Även i 1938 års konvention rörande flyktingar från Tyskland (se ovan nr 9) fanns en regel om förverkande av asyl. I artikel 5 § 3 (a) föreskrevs:

The High Contracting Parties undertake not to reconduct refugees to German territory unless they have been warned and have refused, with-

out just cause, to make the necessary arrangements to proceed to another territory or to take the advantage of the arrangements made for them with that object.

I denna konvention nämndes emellertid inte något om de närmare förutsättningarna för att en flykting skulle kunna återsändas till tyskt område.

297. I 1951 års *flyktingkonvention* finns också ett undantag från förbudet att återsända en flykting ”till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas”. I artikel 33 § 2 föreskrivs:

Denna bestämmelse /förbudet mot utvisning och avvísning/ må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftätagande dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

Principen, att en flykting kan förverka sin rätt till asyl, har också kommit till uttryck i FN:s *deklaration om territoriell asyl*. (Se ovan nr 23.) I artikel 1 § 2 föreskrives, att rätten att åtnjuta asyl inte tillkommer den, som gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten. Från regeln, att en flykting inte får sändas till ett land, i vilket han riskerar politisk förföljelse, medges i artikel 3 § 2 undantag ”for overriding reasons of national security”.

Ett undantagslöst förbud mot att sända en flykting till ett land, i vilket han riskerar politisk förföljelse, finns däremot i den afrikanska enhetsorganisationens *Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa* (artikel II § 3).

6.2. 1951 års flyktingkonvention

298. Den av ekonomiska och sociala rådet tillsatta *Ad Hoc Committee* föreslog i sitt första utkast till flyktingkonvention (februari 1950) ett absolut förbud mot att återsända en flykting till land, där han löpte risk för politisk förföljelse.¹ Kommitténs motivering var följande:

The turning back of a refugee to the frontiers of a country where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion,

¹ UN Doc. E/1618 Annex I, Article 28.

nationality or political opinion would be tantamount to delivering him into the hands of his persecutors.²

I kommittén hade visserligen höjts röster för att medtaga vissa reservationer. Venezuelas delegat ansåg, att det var svårt att acceptera en konvention, som inte medgav några möjligheter att avlägsna en flykting av hänsyn till *public order*. Avvisning eller utvisning borde i dessa fall kunna äga rum även till ett land, i vilket flyktingen löpte risk för politisk förföljelse.³

Även den brittiske delegaten ansåg, att det måste vara tillåtet att i vissa, mycket fåtaliga fall sända en flykting till land, där han riskerade förföljelse.

But when a refugee obstinately refused to abide by the laws of the country which had granted him hospitality, public opinion would not care to see the Government deprived of the right to expel an individual who openly rebelled against authority.⁴

Kommitténs majoritet vidhöll emellertid sin ståndpunkt. Den amerikanske delegaten, som talade för ett absolut förbud, anförde bl. a.:

Whatever the case might be, whether or not the refugee was in a regular position, he must not be turned back to a country where his life or freedom could be threatened. No consideration of public order should be allowed to overrule that guarantee, for if the State concerned wished to get rid of the refugee at all costs, it should send him to another country or place him in an internment camp.⁵

299. Konventionsförslaget utsändes på remiss. I det brittiska yttrandet anfördes, att regeln om förbudet att återsända en flykting inte kunde vara undantagslös. I vissa exceptionella fall måste — menade man — en flykting kunna avlägsnas till vilket land som helst, hemlandet inkluderat. De närmare förutsättningarna angavs inte, men ett exempel på fall då ett återsändande skulle kunna äga rum, var om utlänningen "is known to be a criminal". Ingenting nämndes emellertid om till vilken brottslighet vederbörande flykting skulle ha gjort sig skyldig för att ha förverkat sin rätt till asyl.⁶

² UN Doc. E/1618 Annex II, Article 28.

³ UN Doc. A/AC.32/SR.20 §§ 38—43 och SR.25 § 51.

⁴ UN Doc. A/AC.32/SR.20 § 65.

⁵ UN Doc. E/AC.32/SR.20 § 55.

⁶ UN Doc. E/1703, s. 5.

300. Från brittiskt håll var det synbarligen svårt att acceptera ett undantagslöst förbud mot att återsända en flykting. Vid *Ad Hoc Committee's* andra session i augusti 1950 framhöll den brittiske delegaten, att ett undantag från förbudet kunde vara motiverat. Han nämnde som exempel uppvigling (*inciting disorder*) som ett brott, för vilket en flykting skulle kunna återsändas till sitt hemland. Men det föreslagna undantaget skulle tillämpas restriktivt:

The power to expel him would not of course be employed if it would endanger his life, but if the persecution to which he would be subjected in his country of origin was not very serious, the Government of the country where he had taken refuge might feel a little more inclined to send him there if he refused to mend his ways and could not find any other country to receive him.⁷

Mot det absoluta förbudet opponerade sig också den schweiziske delegaten, som deltog i kommitténs arbete som observatör. I undantagsfall (quite exceptional cases) borde det vara möjligt att återsända en flykting till det land, från vilket han flytt.⁸

I den följande debatten framhölls emellertid med eftertryck, att det skulle vara fråga om ett absolut förbud mot att återsända en flykting. Den franske delegaten framhöll sålunda, att möjligheten härtill — även under exceptionella omständigheter — inte bara var synnerligen inhuman utan även stod i strid med konventionens syfte.⁹

I det slutliga förslaget från *Ad Hoc Committee's* andra session bibehölls också det absoluta förbudet mot att återsända en flykting till ett land, där han riskerade förföljelse.¹⁰

301. Vid den diplomatiska konferensen 1951 framlades två olika ändringsförslag — ett från Sverige och ett från Storbritannien och Frankrike gemensamt — rörande förbudet mot att avvisa eller utvisa en flykting.

Det svenska förslaget innebar, att följande skulle tilläggas artikeln om förbudet mot avvisning och utvisning:

By way of exception, however, such measures shall be permitted in the case where the presence of a refugee in the territory of a Contracting State would constitute a danger to national security or public order.¹¹

⁷ UN Doc. E/AC.32/SR.40, s. 31.

⁸ UN Doc. E/AC.32/SR.40, s. 32.

⁹ UN Doc. E/AC.32/SR.40, s. 33.

¹⁰ UN Doc. E/1850 Annex I, Article 28.

¹¹ UN Doc. A/CONF.2/70.

Enligt det brittisk-franska förslaget skulle en paragraf med följande lydelse fogas till denna artikel:

The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is residing, or who, having been lawfully convicted in that country of particularly serious crimes or offences, constitutes a danger to the community thereof.¹²

Den svenske delegaten motiverade sitt förslag med att det

was intended to meet the case of refugees engaged in subversive activities threatening the security of their country of asylum, refugees who, after having been accepted as residents, were found to have been fugitives from justice in their own country, and refugees who failed to comply with the conditions of residence.¹³

En liknande motivering låg bakom det brittisk-franska ändringsförslaget. Man hade i största möjliga utsträckning försökt begränsa undantagsfallen för att inte göra artikeln som helhet innehållslös. Den brittiske delegaten anförde att

it must be left to States to decide whether the danger entailed to refugees by expulsion outweighed the menace to public security that would arise if they were permitted to stay.¹⁴

Ett italienskt förslag att orden "or having been declared by the Court a habitual offender" skulle tilläggas, avvisades. Undantagsbestämmelsen skulle med denna formulering vidgas otillbörligt. Den brittiske delegaten påpekade

that to be classified by the courts as a hardened or habitual criminal, a person must have committed either serious crimes, or an accumulation of petty crimes. The first case would be covered by the joint amendment, and he was quite content to leave the second outside the scope of the provision.¹⁵

Sedan vissa ändringar vidtagits, antog konferensen det brittisk-

¹² UN Doc. A/CONF.2/69.

¹³ UN Doc. A/CONF.2/SR.16, s. 9.

¹⁴ UN Doc. A/CONF.2/SR.16, s. 8.

¹⁵ UN Doc. A/CONF.2/SR.16, s. 16.

franska förslaget. Detta tillades som en särskild paragraf i den artikel, som behandlade förbudet mot utvisning och avvisning av flyktingar.

302. En viss oklarhet synes föreligga om vilka brott, som kan föranleda, att en flykting förverkar sin rätt till asyl. Det finns därför anledning att något beröra denna fråga.

I det ursprungliga brittisk-franska förslaget angavs, att en flykting skulle ha gjort sig skyldig till *particularly serious crimes or offences* respektive *crimes ou délits particulièrement graves*. Senare föreslog den brittiske delegaten, att orden *or offences* skulle utgå i den engelska texten. I den franska versionen skulle emellertid tills vidare inte någon ändring ske.¹⁶

Svårigheterna att uppnå en överensstämmelse mellan den engelska och den franska texten uppmärksammades. Man beslöt emellertid, att uppdraga åt *Style Committee* att rätta till eventuella diskrepanser.

Efter behandlingen i *Style Committee* hade *particularly serious crimes* ändrats till *a particular serious crime*.¹⁷ I den franska versionen uttrycktes nu brottsrekvisitet med *un crime ou délit particulièrement grave*.¹⁸ Förslaget godtogs av konferensen bortsett från att *particular* i den engelska texten rättades till *particularly*.¹⁹ I övrigt kommenterades inte denna bestämmelse.

Motiveringen för den ändrade lydelsen av brottsrekvisitet torde ha varit att man ville framhålla, att upprepad brottslighet inte medförde att rekvisitet uppfylldes, samt att man kraftigt ville understryka stadgandets undantagskaraktär.

303. Men hur allvarligt skall det brott vara, som kan föranleda att en flykting förverkat sin rätt till asyl? Fortfarande kvarstår en oklarhet mellan den engelska och den franska originaltexten i fråga om utformningen av brottsrekvisitet. Den engelska versionens *a particularly serious crime* motsvaras i den franska av *un crime ou délit particulièrement grave*, och det har ifrågasatts, om full överensstämmelse föreligger mellan dessa uttryck. Det är framför allt den franska versionen, som vållat problem.

304. Enligt fransk straffrätt sker en indelning av de olika brotten i *crimes*, *délits* och *contraventions*, alltefter den påföljd, som kan ådömas för respektive brott, samt efter den domstol, som är behörig att döma i målet.

Crimes handlägges av en domstol, som benämnes *cours d'assise*,

¹⁶ UN Doc. A/CONF.2/SR.16, s. 14.

¹⁷ Några Summary Records från *Style Committee* föreligger inte.

¹⁸ UN Doc. A/CONF.2/102/Add.1.

¹⁹ Det torde ha varit fråga om en felskrivning i rapporten från *Style Committee*.

och kunde före 1958 års domstolsreform bestraffas med dödsstraff, straffarbete eller ett vanärande straff (*travaux forcés, réclusion, déportation, détention, bannissement, dégradation civique*) mellan 5 och 20 år eller livstid (*peine afflictive ou infamante*).

Délits, som handlägges av en *tribunal correctionnel*, bestraffades före 1958 med fängelse (*emprisonnement*) mellan 11 dagar och 5 år eller böter (*peine correctionnelle*).²⁰

Brottsrekvisitet i den franska versionen har stundom tolkats så, att orden *particulièrement grave* ansetts som en bestämning enbart till substantivet *délit*. Rätten att åtnjuta fristad skulle således kunna förverkas av en flykting, som gjort sig skyldig till ett *crime* eller ett synnerligen allvarligt *délit*. Härigenom skulle kretsen av de brottsliga gärningar, som kunde föranleda att en politisk flykting fick återsändas till hemlandet, bli tämligen vidsträckt. Detta torde emellertid stå i föga samklang med de diskussioner, som fördes vid den diplomatiska konferensen. Bestämmelsen är avsedd att tillämpas restriktivt och endast i ett fåtal undantagsfall.

305. Det torde inte vara riktigt att hänföra orden *particulièrement grave* enbart till substantivet *délit*. Enligt franskt språkbruk utgör nämligen attributet en bestämning till såväl *crime* som till *délit*. För att en flykting skall ha förverkat sin rätt till asyl skulle med en korrekt tolkning av den franska texten, fordras antingen att flyktingen gjort sig skyldig till ett *crime*, som är synnerligen allvarligt, eller till ett *délit*, som är synnerligen allvarligt.

Ett *délit* kan självfallet anses vara synnerligen allvarligt i förhållande till alla andra *délits*. Likaså kan ett *crime* uppfylla detta villkor i förhållande till andra *crimes*. Men ett *délit*, som är av detta kvalificerade slag, kan vara ett lindrigare brott än ett *crime*, som inte är synnerligen allvarligt. Det skulle således kunna uppstå fall, då ett *délit* medför att rätten till asyl förverkas, medan ett *crime*, som jämfört med detta *délit* är ett allvarligare brott, inte har denna verkan. Att föra bestämningen *particulièrement grave* till både *crime* och *délit* ger således inte heller ett rimligt resultat.

306. I den ursprungliga texten hade brottsrekvisitet utformats med pluralformen *crimes ou délits*. I diskussionen kring förslaget hade också framhållits, att en ackumulation av brott kunde föranleda att rätten till asyl förverkades. Utifrån denna förutsättning förelåg inte heller någon inkonsekvens i den franska texten. En flykting kunde förverka sin rätt till asyl genom att ha gjort sig skyldig antingen till

²⁰ Stefani-Levasseur, Droit Pénal Général et Criminologie, s. 149 och 426.

ett större antal synnerligen allvarliga *délits* eller till ett mindre antal synnerligen allvarliga *crimes*. Vad som sköts i förgrunden var, att utlänningen genom brottet ådagalagt en samhällsfarlighet.

I den efterföljande diskussionen underströks emellertid, att rätten till asyl endast skulle kunna förverkas i ett fåtal undantagsfall. Samtidigt enades man om att i den engelska texten ordet *offences* skulle utgå. Man var medveten om att det inte förelåg full överensstämmelse mellan de båda originalversionerna, men överlät åt *Style Committee* att lösa detta problem.

307. Efter behandlingen i *Style Committee* hade ifrågavarande uttryck ändrats från pluralform till singularform. Avsikten med denna ändring synes ha varit att understryka, att endast mycket allvarliga brott skulle kunna föranleda förverkande av rätten till asyl, dvs. i praktiken endast sådana brott, som enligt fransk terminologi utgör ett *crime*. Den logiska konsekvensen härav är, att ordet *délit* skulle ha utgått ur den franska texten. Troligen har ett misstag ägt rum vid behandlingen i *Style Committee*, beroende på den tidspress under vilken kommittén tvingades arbeta.

308. En intressant jämförelse kan göras med den tyska respektive österrikiska översättningen av flyktingkonventionens artikel 33 § 2.

Tysk och österrikisk straffrätt, som i stor utsträckning bygger på *Code pénal*, har en indelning av de olika brotten i *Verbrechen*, *Vergehen* och *Übertretungen*. Grunden för denna tredelning motsvarar i stort sett den franska och är således beroende på den påföljd, som kan ådömas för respektive brott.²¹

Flyktingkonventionens motsvarighet till uttrycket *crime ou délit particulièrement grave* är i den tyska översättningen *ein Verbrechen oder ein besonders schweres Vergehen*. Bestämningen *besonders schwer* har således felaktigt enbart förts till *Vergehen*. I den österrikiska versionen däremot har uttrycket översatts med *ein besonders schweres Verbrechen*.

Den västtyska *Ausländergesetz* av den 28 april 1965, som även är tillämplig i fråga om konventionsflyktingar, innehåller i § 14 ett förbud mot att återsända en politisk flykting till ett land, i vilket denne riskerar politisk förföljelse. Med hänvisning till flyktingkonventionens artikel 33 föreskrives emellertid ett undantag för den som befunnits skyldig till *eines besonders schweren Verbrechens*. I fråga om bestämmelsens överensstämmelse med flyktingkonventionen anfördes i det skriftliga utlåtandet i *Ausschuss für Inneres* bl. a.:

²¹ *Baumann, Strafrecht*, s. 83.

In der nicht authentischen deutschen Übersetzung des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlingen ist der in den authentischen englischer und französischen Texten verwendete Ausdruck "a particular serious crime" — und "crime ou délit particulièrement grave" ungenau wiedergeben als "Verbrechen oder besonders schweres Vergehen". Mit den in den authentischen Texten verwendeten Ausdrücken sind jedoch Straftaten von solcher Schwere gemeint, dass sie unter den Verbrechensbegriff des deutschen Strafrechts fallen".²²

309. Hypotesen att ordet *délit* i den franska versionen av artikel 33 fått kvarstå av misstag styrkes av en jämförelse mellan denna bestämmelse och föreskriften i konventionens artikel 1 mom. F b). Här föreskrives, att konventionen inte är tillämplig beträffande bl. a. den, som "förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet innan han erhöill tillträde till detsamma såsom flykting" (engelska versionen: *a serious non-political crime*; franska versionen: *un crime grave de droit commun*). I den franska originaltexten nämnes således enbart *crime*.

Viss tveksamhet synes råda i fråga om kraven på den brottslighet, som kan föranleda, att en utlänning ställes utanför konventionens bestämmelser. Förarbetena ger inte något entydigt svar på denna fråga.

Å ena sidan synes vid konferensen ha funnits förespråkare för en uppfattning, som innebar, att en utlänning skulle ställas utanför konventionen i samma utsträckning, som han kunde återsändas till hemlandet enligt regeln om förverkande av asyl. I konsekvens härmed föreslogs också vid konferensen, att ifrågavarande undantagsbestämmelse i artikel 1 skulle utgå ur konventionen.²³ Samma uppfattning rörande diskvalifikationsbestämmelsen i artikel 1 har i Sverige deklarerats i propositionen till 1954 års utlänningslag. (Se ovan nr 172.)

Vid konferensen synes å andra sidan ha funnits företrädare för en uppfattning, som innebar, att det skulle föreligga en verklig skillnad mellan brottens grovhet i artikel 1 mom. F och artikel 33 § 2.

Framför allt synes den franske delegaten ha velat understryka denna skillnad. På en direkt fråga vari skillnaden bestod mellan en flykting, som begått ett allvarligt brott i hemlandet respektive i asyllandet, svarade han:

Dans le cas — — —, le réfugié a déjà été admis à résider sur le territoire du pays d'accueil, sur le territoire français, par exemple. Cette autorisation lui confère certains droits, et s'il n'est pas un ressortis-

²² Bundestag-Drucksache IV/3013, s. 5.

²³ UN Doc. A/CONF.2/74. Jfr A/CONF.2/SR.29, s. 11 ff.

sant français, il ne fait pas moins, dans une certaine mesure, partie de la communauté française. Tel est le point de vue de la délégation française, avec toutefois une réserve, celle de l'expulsion prévue par la Convention.

Pour comprendre le point de vue de la France, il faut se placer dans sa situation, qui est celle d'un pays environné d'Etats d'où peuvent affluer des réfugiés; parmi ces réfugiés, certains peuvent se rendre coupables de crimes. La définition du terme "réfugié" doit donc contenir une clause protégeant la France, afin de lui permettre d'exercer le droit d'asile qu'elle a toujours si libéralement accordé, sans pour autant reconnaître aux personnes qui en bénéficient, le statut des réfugiés. A défaut d'une telle clause, on permettrait l'entrée de réfugiés dont les agissements discréditeraient ce statut.²⁴

Av den lämnade framställningen torde framgå, att ett brott, som kan leda till att en flykting har förverkat sin rätt till asyl (artikel 33 § 2), skall vara *minst* lika allvarligt som ett brott, som kan föranleda, att konventionen inte är tillämplig på honom (artikel 1 mom. F b)). Om det kan föreligga någon skillnad mellan brottsrekvisiten, torde denna rimligtvis vara att ett brott enligt artikel 1 kan vara lindrigare än enligt artikel 33. Mot denna bakgrund framstår det som en inkonsekvens, om en flykting kan ha förverkat sin rätt till asyl genom att göra sig skyldig till ett *délit*, även om detta är att anse som synnerligen allvarligt, när ett dylikt brott inte kan föranleda, att han undantas från konventionen. Hypotesen att ett misstag föranlett, att ordet *délit* fått kvarstå i den franska versionen av artikel 33 § 2, styrkes.

310. *Grahl-Madsen* vill förklara skillnaden i beskrivningen av brottsrekvisitet i artikel 1 mom. F b) och artikel 33 § 2 med att i den senare föreskriften tyngdpunkten ligger på den samhällsfarlighet, som brottslingen ådagalagt genom brottet mer än på en formell bestämning av brottets svårhetsgrad.

This is actually the reason why the words '*ou délits*' were included in the French text of Article 33 (2).

Grahl-Madsens förklaring torde endast i begränsad utsträckning vara korrekt. Det är riktigt, att kravet på samhällsfarlighet starkt framhållits i artikel 33 § 2. Detta har emellertid kommit till uttryck genom ett särskilt rekvisit. Kvar står kravet på en formell bestämning av brottets svårhetsgrad genom uttryckssättet *crime ou délit*. Denna innebörd av bestämmelsen markerades genom ändringen av brottsre-

²⁴ UN Doc. A/CONF.2/SR.29, s. 18.

kvisitet från plural- till singularform. Det är också symtomatiskt, att *Grahl-Madsen* refererar det franska uttrycket *ou délit* i pluralform, när han resonerar i denna fråga.

311. FN:s flyktingkommissariat har om innebörden av artikel 33 paragraf 2 anfört:

Repatriation must only be applied as a last resort where no other measures appear possible to prevent the person from endangering the community. The decision must, therefore, depend on the merits of each case. The offence must normally be a capital crime (murder, arson, rape, armed robbery etc.) but it is not possible to establish a list of such crimes because according to general principles of criminal law, not the crime but the criminal must be punished. What constitutes an offence permitting forcible repatriation in one case may not be such an offence in another case because of the circumstances of the crime and the character of the criminal. Only where one or several convictions are symptomatic of the basically criminal, incorrigible nature of the person and where any other measure (detention, assigned residence, resettlement in another country) are not practical to prevent him from endangering the community may repatriation be resorted to.²⁵

Denna tolkning av undantagsstadgandet förefaller korrekt och står i överensstämmelse med det allmänna intryck, som man bibringas vid en genomläsning av förarbetena till artikel 33 paragraf 2.

6.3. Förverkande av asyl enligt svensk rätt

6.3.1. Inledning

312. I den svenska utlänningslagstiftningen infördes en föreskrift rörande förverkande av asyl först i och med 1954 års utlänningslag. Det förbud mot att avlägsna en utlänning till land, varifrån han flytt av politiska orsaker, som uppställdes i tidigare utlänningslagar, hade karaktären av ett absolut förbud. Detta till trots hade principen, att rätten till asyl kunde förverkas, vunnit tillämpning långt tidigare.

313. Denna fråga behandlades redan 1936 av riksdagens andra lagutskott i anledning av motioner angående införande av vissa särbestämmelser för politiska flyktingar. Utskottet anförde härvid bl. a.:

att politiska flyktingar böra erhålla ett sådant bemötande, att under iakttagande av vårt eget lands intressen berättigade humanitära hänsyn bli tillgodosedda. En oeftergivlig förutsättning härför måste emeller-

²⁵ UNHCR i skrivelse till författaren. *Grahl-Madsen*, Vertreibung, s. 108.

tid vara den, att utlänningen under sitt uppehåll här förhåller sig fullt neutral. Politisk agitation bör icke få förekomma. Ej heller böra stämplingar av något slag få bedrivas vare sig mot vårt eget eller annat land. Utlänning, som ej ställer sig till efterrättelse denna regel, som allmänt tillämpas, bör anses hava förverkat sin asylrätt.²⁶

Enligt 1936 års utlännings-sakkunniga skulle politiska flyktingar vara underkastade samma påföljder, som gällde för övriga utlänningar. De kunde således även bli föremål för beslut om förpassning eller utvisning etc. De sakkunniga framhöll, att utlänningar inte fick inblanda sig i vårt lands inre förhållanden. I särskilt hög grad skulle detta gälla politiska flyktingar. Dessa skulle därjämte "vara särskilt noga med att iakttaga de föreskrifter, som kunna vara meddelade i fråga om vistelse härstädes". Stämplingar mot annat land var förbjudna. De sakkunniga föreslog emellertid icke någon speciell föreskrift beträffande de fall, då asylrätten skulle anses förverkad.²⁷

1943 års utlännings-sakkunniga berörde endast i förbigående frågan om förverkande av asyl. I samband med att man diskuterade lösningar av flyktingproblem i Sverige efter andra världskriget framhölls, att Sverige

icke böra behålla sådana flyktingar, som med hänsyn till deras personliga egenskaper icke kunna anses önskvärda i vårt land. Bland de hit anlända flyktingarna finnas åtskilliga, som på grund av antingen sin föregående verksamhet eller sitt uppförande under vistelsen här måste hänföras till kategorien icke önskvärda utlänningar.²⁸

314. Efter andra världskriget har det ojämförligt vanligaste skälet till att en politisk flykting avlägsnats till land, där han löper risk för förföljelse, varit brottslighet eller asocialitet. Praxis före 1954 års utlänningslag torde ha sammanfattats av utlänningsnämnden i ett yttrande i ett utvisningsgärende från 1950. Nämnden anförde bl. a.:

Enligt grundsatser, som äro allmänt erkända inom folkrätten och även kommit till uttryck i förarbetena till den svenska utlänningslagstiftningen, kan den med politiskt flyktingskap förbundna asylrätten förverkas. Ett sådant fall är, då utlänningens fortsatta vistelse här i landet utgör en allvarlig fara för rikets säkerhet eller utlänningen eljest grovt åsidosätter sina förpliktelser mot asyllandet. Även i sådana fall, då det politiska flyktingskapet är svagt utvecklat och den fara som i

²⁶ ALU 1936: 53, s. 22.

²⁷ SOU 1936: 53, s. 60.

²⁸ SOU 1945: 1, s. 66.

hemlandet hotar utlänningen är av jämförelsevis lindrig beskaffenhet, synes några betänkligheter icke böra möta mot avlägsnande ur landet av en utlänning, som under sin vistelse här genom sin kriminalitet eller asocialitet visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. I nu berörda fall bör enligt nämndens mening en avvägning äga rum. (611 368.)²⁹

315. 1949 års utlänningsakkunniga uttalade som sin bestämda uppfattning, att en politisk flykting, som beviljats politisk asyl här i riket och som här åtnjöt asyl, icke skulle tillåtas att kvarstanna, när hans vistelse i ena eller andra avseendet var till skada för riket.³⁰

Kommitterade föreslog också ett stadgande angående förverkande av asyl. Den av de sakkunniga förordade bestämmelsen hade följande lydelse (lagförslaget 52 § andra och tredje styckena):

Har en politisk flykting genom brott här i riket eller på annat sätt visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller har han grovt förbrutit sig mot meddelade föreskrifter angående hans uppehåll i riket, må verkställighet dock kunna ske till land som i första stycket avses, såvida den fara eller förföljelse som hotar honom är att anse som ringa i förhållande till den skada, som kan föranledas av hans vistelse i riket, samt verkställighet icke finnes kunna ske till annat land.

Finnes med hänsyn till verksamhet, som politisk flykting bedrivit här i riket eller annorstädes, att hans kvarblivande här skulle innebära fara för rikets säkerhet, och kan verkställighet icke ske till annat land än i första stycket sägs, må Konungen förordna om verkställighet till sådant land.

Kommitténs motiv var i huvudsak följande. En politisk flykting borde kunna befordras även till sitt hemland, när hans vistelse i riket i ena eller andra avseendet var till skada för riket. Man skilde mellan dels de fall, då flyktingens kvarblivande skulle innebära fara för rikets säkerhet, och dels de fall, då en flykting på grund av brott här i riket eller på grund av asocialitet visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet eller då han grovt förbrutit sig mot meddelade föreskrifter angående sitt uppehåll i riket. Beträffande det förstnämnda fallet framhöll kommittén, att faran för rikets säkerhet måste vara påtaglig.

Vad avser det senare fallet framhöll kommittén att flyktingen en-

²⁹ SOU 1951: 42, s. 174.

³⁰ SOU 1951: 42, s. 174.

dast fick avlägsnas om den fara eller förföljelse, som hotade honom i det land till vilket han skulle befordras, var ringa i förhållande till den skada, som hans kvarblivande i riket skulle innebära. Icke i något fall fick dock utlännningen sändas till ett land, där han av politiska orsaker skulle vara hotad till sitt liv.³¹

316. Kommitterades förslag kritiserades bl. a. av utlänningsnämnden, som framhöll, att det skulle bli ytterst svårt att avlägsna även mycket farliga brottslingar ur riket, om faran för utlännningen skulle vara ringa i förhållande till skadan för riket. Utlänningsnämnden åberopade den nyligen undertecknade flyktingkonventionen, enligt vilken den, som genom slutligt utslag övertygats om ett särskilt allvarligt brott och härigenom utgjorde en samhällsfara, kunde avlägsnas ur riket. Nämnden påtalade, att i konventionen någon jämförelse inte gjordes mellan faran för flyktingen i hemlandet och den skada som kunde föranledas av hans vistelse i asyllandet. Enligt nämnden skulle flyktingkonventionen därför ge större möjligheter att avlägsna icke önskvärda utlännningar. Nämnden föreslog, att en bestämmelse angående förverkande av asyl skulle avfattas så att frågan blev beroende av en avvägning mellan å ena sidan faran eller förföljelsen för flyktingen samt å andra sidan brottets beskaffenhet och omständigheterna i övrigt.³² En föreskrift att den förra omständigheten skulle vara ringa i förhållande till den senare, borde enligt nämnden inte införas i utlänningslagen.³³

317. I lagrådsremissen avstyrkte departementschefen den av kommittén föreslagna lydelsen. Motiveringen härför var följande:

I första hand måste gälla att utlännning som genom sin verksamhet är farlig för rikets säkerhet alltid kan avlägsnas ur riket, trots att ett politiskt verkställighetshinder föreligger. Därjämte bör utlännning, som eljest gjort sig skyldig till grovt brott och genom sin vistelse här framkallar allvarlig fara för ordning och säkerhet, kunna avlägsnas ur riket. I detta fall måste det dock vara fråga om en avvägning av den föreliggande situationen. Det måste anses uteslutet att sända en sådan utlännning till land där han kan råka i fara för sitt liv eller eljest kan bli utsatt för allvarliga övergrepp. Kommittén har givit uttryck häråt genom föreskrift att en jämförelse skall göras mellan å ena sidan den fara som hotar utlännningen i det land, till vilket han sändes, och å andra sidan den skada, som kan uppkomma av hans kvarstannande i landet. Det torde emellertid vara svårt att i praktiken göra en sådan jämförelse.

³¹ SOU 1951: 42, s. 174.

³² Jfr utlänningsnämndens ovan citerade yttrande, nr 314.

³³ KPr 1954: 41, s. 112.

Vad kommittén åsyftat torde enklare uttryckas genom en föreskrift att den förföljelse som hotar utlänningen — med beaktande av hela den föreliggande situationen — kan anses som ringa.³⁴

Departementschefen avvisade således den av utlänningskommittén föreslagna jämförelsen. I stället föreslog han en föreskrift, som innebar, att avlägsnande till hemlandet skulle kunna äga rum, om utlänningen genom grov brottslighet ådagalagt, att han utgjorde en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, samt om den förföljelse, som hotade honom i hemlandet, var att anse som ringa. Förföljelserekvisitet utformades således som ett självständigt rekvisit.

Departementschefens uttalande är tveetydigt. Han torde emellertid inte ha åsyftat att någon jämförelse skulle göras mellan brottets svårhetsgrad respektive faran för riket av att flyktingen kvarstannade i Sverige och den risk för förföljelse, som hotade honom i hemlandet. Däremot skulle flyktingen inte kunna återsändas i samtliga fall då brottsrekvisitet var uppfyllt. Härutöver fordrades att den förföljelse, som hotade honom i hemlandet, var att anse som "ringa".

318. Lagrådet accepterade inte en utformning av regeln om förverkande av asyl på sätt som kommitterade föreslagit. Lagrådet motiverade sitt ställningstagande *dels* med hänsyn till svårigheterna att i praktiken göra en jämförelse mellan å ena sidan den fara, som hotar utlänningen i det land till vilket han sändes, och å andra sidan den skada, som kan uppstå av hans kvarstannande i riket (jfr departementschefens uttalande i lagrådsremissen), *dels* att det skulle kunna bli svårt att befordra även mycket farliga brottslingar ur riket (jfr utlänningsnämndens remissyttrande). Inte heller kunde lagrådet acceptera en utformning i enlighet med departementschefens förslag i lagrådsremissen. Den föreslagna lydelsen syntes nämligen enligt lagrådet "rätt nära motsvara det remitterade förslagets avsedda innebörd".

Lagrådet föreslog därför, att man å ena sidan skulle beakta arten av den politiska förföljelsen samt å andra sidan brottslighetens beskaffenhet.³⁵ Lagrådet synes däremot ha avvisat en avvägning mellan brottslighets- och förföljelserekvisiten och förordat att dessa — i enlighet med formuleringen i lagrådsremissen — skulle utgöra självständiga rekvisit.

Lagrådet framförde också vissa erinringar mot bristande överensstämmelse mellan lagförslaget och 1951 års flyktingkonvention.

³⁴ KPr 1954: 41, s. 114.

³⁵ KPr 1954: 41, s. 153.

Även om skillnaden i sak icke torde vara betydande, helst utlänningen enligt 54 § i andra hänseenden behandlas gynnsammare än i nämnda artikel stadgas, bör genom tillägg av ordet 'synnerligen' i lagtexten denna brist på överensstämmelse med konventionen undanröjas.³⁶

319. I propositionen med förslag till godkännande av 1951 års flyktkonvention anfördes om konventionens artikel 33 § 2:

I 54 § i lagförslaget har förutsättningarna för motsvarande undantag från skyddet enligt artikel 33 i konventionen angivits vara, förutom farlighet för rikets säkerhet, att utlänningen genom synnerligen grov brottslighet ådagalagt, att hans kvarblivande i riket skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet samt att den förföljelse som hotar honom i det land till vilket det är fråga om att sända honom icke innebär fara för hans liv och ej heller eljest är av särskilt svår beskaffenhet. Oaktat olikheten i uttryckssättet mellan detta stadgande och föreskriften i artikel 33 mom. 2 i konventionen *får de båda bestämmelserna anses hava samma sakliga innebörd, sålunda att konventionen medger utvisning i samma utsträckning som lagförslaget*. Icke heller på denna punkt finner jag därför hinder möta mot Sveriges godkännande av konventionstexten.³⁷

320. Även utrikesutskottet synes ha varit av den uppfattningen, att konventionstexten inte stod i strid mot "gällande eller föreslagen bestämmelse eller rättslig princip".³⁸

321. Föreskriften om förverkande av asyl har följande lydelse (UtlL 54 §):

Utan hinder av vad i 53 § stadgas må utlänningen kunna befordras till land som där sägs, om han genom synnerligen grov brottslighet ådagalagt, att hans kvarblivande här skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, och den förföljelse som hotar honom i sådant land icke innebär fara för hans liv och ej heller eljest är av särskilt svår beskaffenhet samt han icke kan befordras till annat land.

Har utlänningen här eller annorstädes bedrivit verksamhet, som innebär fara för rikets säkerhet, och finnes anledning antaga, att han här skulle fortsätta dylik verksamhet, må han befordras till land som i 53 § sägs, såframt han icke kan befordras till annat land.

322. Stadgandet om förverkande av asyl skiljer sig således markant från kommitterades förslag. Den föreslagna jämförelsen mellan

³⁶ KPr 1954: 41, s. 153.

³⁷ Kursiverat här. KPr 1954: 134, s. 34.

³⁸ UU 1954: 3, s. 2.

faran för förföljelse av utlänningen och skadan av hans kvarstående har således utgått ur lagtexten. Den formulering, som har givits åt 54 §, ger inte heller stöd för att någon form av jämförelse skall äga rum.

En annan väsentlig skillnad mellan förslaget och den slutliga utformningen är, att befordran till hemlandet icke kan ske enbart på grund av ådagalagd asocialitet eller samhällsfarlighet. Icke heller den omständigheten, att utlänningen brutit mot meddelade föreskrifter angående hans uppehåll i riket, kan föranleda att hans rätt till asyl förverkas.

Möjligheterna att befordra en icke önskvärd politisk flykting ur riket har kraftigt beskurets genom UtL 54 §. Det är uppenbart, att 1951 års flyktingkonvention haft en avgörande betydelse vid den slutliga utformningen av undantagsstadgandet.

323. Det allmänna intryck, som man får vid en genomgång av förarbetena till stadgandet om förverkande av asyl i UtL 54 § är, att svensk rätt är mer tolerant mot brottsliga flyktingar än flyktingkonventionen. De åtnjuter således ett starkare skydd enligt utlänningslagen. Konventionens två förutsättningar (synnerligen grovt brott och genom brottet ådagalagd samhällsfarlighet) har motsvarighet i utlänningslagen, och dessa rekvisit skall enligt uttalanden i förarbetena ha *minst* samma restriktiva innebörd i utlänningslagen som i flyktingkonventionen. Dessutom finns i svensk rätt en föreskrift om risken för förföljelse. Verkställighet till hemlandet kan således aldrig äga rum, om den förföljelse, som hotar honom, innebär fara för hans liv eller frihet eller eljest är av särskilt svår beskaffenhet.

6.3.2. Förverkande av asyl på grund av brott

324. Förverkande av asyl på grund av brott behandlas i UtL 54 § första stycket. Här uppställs, som tidigare framhållits, tre förutsättningar: flyktingen skall ha befunnits skyldig till synnerligen grov brottslighet; härigenom skall han ha ådagalagt, att han utgör en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet; den förföljelse som hotar honom i det land, till vilket han skall avlägsnas, får inte innebära en fara för hans liv eller eljest vara av särskilt svår beskaffenhet.

Bestämmelsen om förverkande av asyl i utlänningslagen avviker således något från motsvarande föreskrift i flyktingkonventionen. Enligt denna uppställs enbart två förutsättningar: flyktingen skall ha dömts för ett synnerligen grovt brott; med hänsyn härtill skall han utgöra en samhällsfara (a danger to the community). Däremot finns inte någon motsvarighet till utlänningslagens förföljelserekvisit.

325. Sedan 1954 års utlänningslag trätt ikraft, har en politisk flykting återsänts till hemlandet med stöd av UtIL 54 § första stycket i sammanlagt 12 fall. Samtliga dessa avgjordes under åren 1954—1960.

Under perioden 1961—1968 har någon flykting inte återsänts till hemlandet med tillämpning av detta stadgande. Under 1969 har däremot beslut om verkställighet enligt UtIL 54 § första stycket meddelats i sammanlagt 3 ärenden. Inte i något av dessa har emellertid verkställighet kunnat äga rum, då respektive hemland (Bulgarien och Ungern) vägrat att återtaga utlänningarna.

6.3.2.1. Rekvisitet ”synnerligen grov brottslighet”

6.3.2.1.1. Allmänna synpunkter

326. Gemensamt för 1951 års flyktingkonvention artikel 33 § 2 och UtIL 54 § första stycket är kravet, att flyktingen skall ha befunnits skyldig till ett brott av viss kvalificerad art.

327. En anmärkningsvärd diskrepans föreligger emellertid mellan flyktingkonventionen och utlänningslagen i fråga om utformningen av detta rekvisit. Medan konventionen har använt uttrycket *a particularly serious crime* (i den svenska översättningen *synnerligen grovt brott*) har utlänningslagen begagnat sig av uttrycket *synnerligen grov brottslighet*.

De skilda uttryckssätten har inte samma innebörd. *Brott och brottslighet* är förvisso inte samma sak. Förarbetena till utlänningslagen och uttalanden i samband med Sveriges anslutning till flyktingkonventionen tyder emellertid på att någon skillnad i sak inte var avsedd. Uttrycket *synnerligen grov brottslighet* i UtIL 54 § skall enligt lagmotiven ha *minst* samma restriktiva innebörd, som motsvarande rekvisit enligt flyktingkonventionen, dvs. rekvisitet torde endast vara uppfyllt, om en flykting befunnits skyldig till ett brott, som bedömes vara synnerligen allvarligt.

328. Av den ovan lämnade framställningen torde framgå, att brottsrekvisitet i konventionens artikel 33 § 2 skall tolkas restriktivt. (Se ovan nr 311.) En tillämpning av detta stadgande torde således endast vara möjlig, om en flykting är skyldig till ett brott, som anses som ett av de allvarligaste inom straffrättsordningen i respektive fördragsslutande stat. Brottsrekvisitet ger emellertid ett visst spelrum för variationer rörande tolkningen i nationell praxis. Ett brott som i ett land anses som synnerligen allvarligt, uppfyller inte detta stränga krav i ett annat land och vice versa.

6.3.2.1.2. Svensk praxis

329. Innebörden av brottsrekvisitet i UtIL 54 § har — utöver i de 12 fall, då verkställighet ägt rum enligt UtIL 54 § första stycket — aktualiserats i ytterligare några ärenden, i vilka en tillämpning av förverkanderegeln dock inte ansetts kunna komma i fråga.

Den följande rättsfallsöversikten inledes med några ärenden, i vilka utlännningen fällts till ansvar för enstaka brott (fallen A—C). Därefter följer några ärenden, där flyktingen är skyldig till upprepad brottslighet (fallen D—H).

I flertalet av här refererade fall är det fråga om verkställighet av utvisningsbeslut, som fattats med stöd av 1945 års utlänningslag. I de fall, då utvisningsbesluten fattats efter 1/7 1954, har besluten grundats på en föreskrift i övergångsbestämmelserna i 1954 års utlänningslag, enligt vilken den tidigare gällande utlänningslagen alltjämt skulle äga tillämpning i fråga om utvisning på grund av brott, såvida under rätts dom meddelats före den 1 juli 1954.

330. I fallen A—C, där respektive utlännning befunnits skyldig till ett brott, har uttrycket *synnerligen grov brottslighet* i UtIL 54 § samma innebörd som *synnerligen grovt brott* i konventionens artikel 33 § 2.

(724 529) A hade fällts till ansvar för försök till rån, ”där den rånade blivit så våldförd, att han ljutit döden” och dömts till 10 års straffarbete. Han hade därefter utvisats (enligt 1945 års utlänningslag). Vid prövning av verkställighetsfrågan, sedan 1954 års utlänningslag trätt i kraft, ansåg såväl utlänningsnämnden som utlänningskommissionen, att A gjort sig skyldig till synnerligen grov brottslighet.

(602 491 ser II) B hade tillsammans med tre landsmän beväpnade med laddade pistoler utfört ett bankrån. Han dömdes för grovt rån och olaga vapeninnehav till fängelse 5 år samt förvisning.

Vid prövningen av verkställighetsfrågan yttrade utlänningsnämnden: ”Visserligen kan det ej anses uteslutet att /B/, om han förvisas till sitt hemland, löper risk att där utsättas för förföljelse. Emellertid finner nämnden, att med hänsyn till bestämmelserna i 54 § utlänningslagen hinder likväl icke möter mot förvisningens verkställande genom hans befordran till sagda land.”

Invandrarverket och Kungl. Maj:t fann med tillämpning av UtIL 54 § första stycket hinder ej möta mot verkställighet av förvisningsbeslutet till hemlandet.

(602 520) C utvisades ur riket, sedan han dömts till straffarbete 1 år för rättsstridigt tvång i samband med tukt och sedlighet sårande gärning. På förslag av utlänningsnämnden fogades hemlandsklausul till utvisningsbeslutet.

Under den tid 1954 års utlänningslag varit gällande, har UtL 54 § andra stycket tillämpats i ytterligare ett fåtal ärenden, där vederbörande flykting fällts till ansvar för mord. En användning av detta stadgande synes därutöver inte ha ifrågasatts i något ärende, då en flykting fällts till ansvar för *ett* brott.

331. Det torde stå i överensstämmelse med 1951 års flyktingkonvention att rubricera det brott, till vilket A gjort sig skyldig, som synnerligen grovt. I ett yttrande i verkställighetsfrågan, som gjordes innan 1954 års utlänningslag trädde i kraft, hade utlänningsnämnden funnit, att verkställighet till hemlandet borde kunna äga rum, eftersom A "dömts för ett av de grövsta brott svensk strafflag känner".

Av fallet B kan man endast dra slutsatsen att även *grovt rån* kan anses som ett synnerligen grovt brott. Avgörandet synes stå i överensstämmelse med den tolkning av brottsrekvisitet, som givits av FN:s flyktingkommissariat. (Se ovan nr 311.) Avgörandet synes däremot innebära, att brottsrekvisitet i svensk praxis har en vidare innebörd än i utländsk praxis. Något utländskt rättsfall, i vilket konventionens artikel 33 § 2 tillämpats vid grovt rån eller liknande brott, har inte kunnat påträffas. Det är emellertid ett rimligt antagande, att det förekommit att en flykting, som haft fristad i annan fördragsslutande stat, gjort sig skyldig till brott av likartat slag.

I fallet C har utlänningsnämnden och utlänningskommissionen fogat hemlandsklausul till utvisningsbeslutet. Det är emellertid inte möjligt att med bestämdhet påstå, att anledningen härtill varit att brottsrekvisitet inte ansetts täckt. Hemlandsklausulen kan — även om det förefaller föga troligt — ha motiverats av att övriga rekvisit enligt UtL 54 § första stycket inte varit uppfyllda.

332. I några ärenden har brottsrekvisitet i UtL 54 § andra stycket ansetts uppfyllt, då flyktingen fällts till ansvar för mer än ett brott.

(616 945) Polske medborgaren D utvisades, sedan han här i riket gjort sig skyldig till brott.

I. Då verkställighetsfrågan behandlades första gången, vilket skedde innan 1954 års utlänningslag trätt ikraft, hade D straffats för följande brott.

1) 25 dagsböter för bedrägligt beteende och fylleri. 2) 25 dagsböter för bedrägligt beteende och fylleri. 3) Straffarbete 2 år för grov stöld, osant intygande, olaga vapeninnehav, häleri samt urkundsförfalskning. De grova stölderna avsåg inbrott i olika juveleraraffärer, varvid D tillägnat sig varor till ett sammanlagt värde av ca 60 000: —.

Av här irrelevanta skäl föreslog utlänningsnämnden, "trots den brottslighet vartill han här i riket gjort sig förfallen", att hemlands-

klausul borde fogas till utvisningsbeslutet. Utlänningskommissionen beslöt på sätt nämnden föreslagit.

II. Ett par månader efter det att D frigivits gjorde han sig skyldig till nya brott.

4) Han dömdes denna gång till straffarbete 8 månader för försök till grov stöld, sedan han tillsammans med en kumpan försökt spränga ett kassaskåp.

Vid den förnyade behandlingen av verkställighetsfrågan, som skulle prövas enligt 1954 års utlänningslag, fann utlänningsnämndens majoritet, "ehuru /D/ begått nya brott efter det nämnden den — — — avgivit yttrande", att hemlandsklausul — "om ock med stor tvekan" — fortfarande borde fogas till utvisningsbeslutet. En ledamot av nämnden anförde skiljaktig mening: "Med hänsyn till att /D/, sedan nämnden — — — avgivit yttrande, begått nytt allvarligt brott, finner jag hinder icke möta för utvisningsbeslutets verkställande till Polen." Utlänningskommissionen anslöt sig till nämndens majoritet och fogade hemlandsklausul till utvisningsbeslutet.

333. Då verkställighetsfrågan behandlades första gången, skedde detta med tillämpning av 1945 års utlänningslag. I denna fanns inte några uttryckliga regler om förverkande av asyl, men enligt dåvarande praxis kunde en kriminell flykting i vissa fall återsändas till hemlandet. Verkställighet kunde således komma i fråga, om den fara eller förföljelse, som hotade flyktingen i hemlandet, var ringa i förhållande till den skada, som kunde föranledas av hans vistelse i riket. (Se ovan nr 314.) I fallet D utföll denna avvägning så, att övervägande skäl talade för att han fortfarande skulle tillåtas att stanna kvar i Sverige. Hemlandsklausul fogades följaktligen till utvisningsbeslutet.

334. När utlänningsnämnden behandlade verkställighetsfrågan andra gången, hade 1954 års utlänningslag trätt i kraft. Enligt denna skulle någon avvägning mellan olika omständigheter inte äga rum, utan rekvisiten skulle behandlas som självständiga rekvisit. Reservanten i utlänningsnämnden, som förordade verkställighet till hemlandet, bör rimligen ha ansett, att brottsrekvisitet i UtlL 54 § var täckt. Han förordade, som framgår av referatet, att verkställighet skulle ske till hemlandet med stöd av nämnda stadgande.

Nämndens övriga ledamöter tar inte uttrycklig ställning till rekvisitet "synnerligen grov brottslighet". Mycket talar emellertid för att även majoriteten ansett, att brottsrekvisitet var uppfyllt. Det torde nämligen vara rimligare att hysa tvekan inför det mera svårbedömbara förföljelserekvisitet än inför brottsrekvisitet. Det förefaller inte heller otroligt, att nämnden även vid dess andra prövning av verkställighetsfrågan, gjort en sådan avvägning, som skedde i praxis före

ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag ("ehuru /D/ begått nytt brott efter det nämnden den — — — avgivit yttrande").

335. (603 507) Polske medborgaren E hade under sin vistelse i Sverige dömts för följande brott.

1) 30 dagsböter för fylleri och våldsam motstånd.

2) Straffarbete 6 månader, villkorlig dom, för grovt egenmäktigt förfarande.

3) Med undanröjande av sistnämnda dom till straffarbete 8 månader villkorlig dom för grovt egenmäktigt förfarande samt försök till bedrägeri.

4) Med undanröjande av sistnämnda dom till straffarbete 2 år 2 månader. Utöver de i sistnämnda dom angivna brotten, fälldes E till ansvar för stöld vid 3 tillfällen, förberedelse till grov stöld, medhjälp till grov stöld samt grov stöld vid 7 tillfällen. De nya brott, för vilka E dömdes, hade utförts under två stöldturnéer, den första tillsammans med F (se nedan) samt en tredje landsman, X, den andra tillsammans med enbart X.

Vid behandling av frågan om verkställighet av ett E meddelat utvisningsbeslut yttrade utlänningsnämnden bl. a.: "Nämnden anser /E/ vara politisk flyktning. Emellertid har /E/ vid upprepade tillfällen ådömts frihetsstraff — senast straffarbete 2 år 2 månader — och har han, efter det han erhållit villkorlig dom, återfallit i brott. Nämnden anser härigenom ådagalagt att /E:s/ kvarblivande här i riket skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet, — — —". Nämnden föreslog att utvisningsbeslutet verkställdes till hemlandet.

Även utlänningskommissionen ansåg, att utvisningsbeslutet borde verkställas genom E:s befordran till Polen. I fråga om brottsligheten anförde kommissionen: "Den av honom ådagalagda brottsligheten är enligt kommissionens uppfattning av så allvarlig art att den bör betecknas som synnerligen grov. Härvid åsyftas en rad brott, innefattande bl. a. försök till grov stöld, förberedelse till grov stöld, medhjälp till grov stöld, som /E/ — — — begick tillsammans med — — —".

Kungl. Maj:t fann ej hinder möta mot verkställighet av utvisningsbeslutet.

(620 406) Polske medborgaren F fälldes under sin vistelse i Sverige vid tre tillfällen till ansvar för brott begångna här i riket.

1) 30 dagsböter för olovlig varuutförel.

2) Straffarbete 6 månader, villkorlig dom, för stöld, grov stöld, rattfylleri och olovlig körning.

3) Straffarbete 2 år 6 månader för dels de i sistnämnda dom angivna brotten, dels stöld vid 3 tillfällen, försök till stöld vid 2 tillfällen, förberedelse till grov stöld samt grov stöld vid 2 tillfällen. Samtliga nytilkomna brott hade utförts tillsammans med landsmannen E (se ovan).

Med ett i sak likalydande yttrande som i fallet E tillstyrkte utlänningsnämnden att ett F meddelat utvisningsbeslut verkställdes till hemlandet. Även utlänningskommissionen tillstyrkte verkställighet till hemlandet med ungefär samma motivering som i fallet E.

Kungl. Maj:t fann ej hinder möta för verkställighet av utvisningsbeslutet till Polen.

336. Utlänningarna E och F hade tillsammans utfört flertalet av de brott, för vilka de straffades med ovillkorliga frihetsstraff. Utvisningsbesluten hade emellertid fattats av olika länsstyrelser vid skilda tidpunkter och bl. a. av denna anledning kom verkställighetsfrågorna inte att bedömas av utlänningskommissionen samtidigt. Förutsättningarna för verkställighet torde emellertid — åtminstone vad avser brottsrekvisitet — ha varit tämligen identiska.

337. Vid begåendet av de brott, vilka E och F utfört tillsammans, hade ytterligare en polsk medborgare X deltagit (601 619). Denne hade därjämte tillsammans med E deltagit i de brott, vilka denne utfört under den andra stöldturnén. För dessa båda stöldturnéer dömdes X till straffarbete 1 år 2 månader. Trots denna brottslighet och trots att han tidigare tre gånger fällts till ansvar för brott och härvid kort tid efter det han erhållit villkorlig dom återfallit i brott, ifrågasattes aldrig X:s utvisning. I stället beviljades han av utlänningskommissionen uppehålls- och arbetstillstånd. Sammanfattningsvis kan följande sägas om de tre utlänningarnas brottslighet.

E hade dömts till dagsböter samt vid två tillfällen erhållit villkorliga domar. För två stöldturnéer dömdes E — med förverkande av den villkorliga domen — av underrätten till straffarbete 3 år. Hovrätten ändrade sedermera straffet till 2 år 2 månader.

F hade tidigare dömts till dagsböter samt erhållit en villkorlig dom. För deltagande i en stöldturné dömdes han — med förverkande av den villkorliga domen — till straffarbete 2 år 6 månader.

X, som tidigare två gånger dömts till dagsböter samt erhållit en villkorlig dom, dömdes av underrätten för deltagande i två stöldturnéer till straffarbete 2 år, vilken dom av hovrätt ändrades till straffarbete 1 år 2 månader.

338. I fallen E och F är det enbart utlänningskommissionen, som explicit deklarerat, att den ansåg den ådagalagda brottsligheten vara synnerligen grov. Kommissionen hänvisar härvid i fallet E till de brott, som utfördes under den första stöldturnén, ”innefattande bl. a. försök till grov stöld, förberedelse till grov stöld, medhjälp till grov stöld”.

I fråga om utlänningsnämndens yttranden kan noteras, att näm-

den inte uttalat sig om brottsrekvisitet. Som regel har nämnden i övriga ärenden, då förverkande av asyl ifrågasatts, uttryckligen tagit ställning till detta rekvisit. I de fall, då en utlänning återsänts med stöd av UtL 54 § förekommer — utöver de här aktuella — endast ett ärende, då nämnden ej explicit uttalar sig om brottsrekvisitet.³⁹ I fallen E och F konstaterar utlänningsnämnden enbart, att utlänningarna genom sin brottslighet ådagalagt, att de utgör en fara för allmän ordning och säkerhet. Eftersom nämnden förordat verkställighet enligt UtL 54 §, bör emellertid brottsrekvisitet ha ansetts uppfyllt.

339. Av avgörande betydelse för såväl utlänningsnämnden som utlänningskommissionen har varit det faktum, att utlänningarna utfört nya brott kort tid sedan de av domstol ådömts villkorliga domar. I fallet F motiverar kommissionen sin bedömning av brottsligheten som synnerligen grov framför allt med att det måste anses vara grave-rande, att han endast några månader efter det han villkorligt dömts till straffarbete för grov stöld m. m. gjort sig skyldig till en rad nya brott. Enligt nämndens och kommissionens uppfattning skulle således denna omständighet medföra att *brottsligheten* kunde anses som synnerligen grov. En sådan omständighet har dock inte något att skaffa med frågan huruvida brottslighet är grov eller ej. Däremot kan det naturligtvis ha betydelse för bedömande av brottslingens samhällsfarlighet, dvs. huruvida rekvisitet *fara för allmän ordning och säkerhet* är uppfyllt.

Av betydelse för kommissionens ställningstagande i fallet E var också, att han under den första stöldturnén syntes ha spelat den ledande rollen. Inte heller denna omständighet bör emellertid medföra, att brottsligheten kan anses allvarligare. Däremot kan detta vara av betydelse för ett ställningstagande till E:s samhällsfarlighet.

340. I fallen E och F kan man inte underlåta att misstänka, att åtminstone utlänningsnämnden mera stött sig på praxis före ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag än på UtL 54 §. Fortfarande skulle således utgången bli beroende på en avvägning av skadan av flyktingarnas vistelse i riket och den risk för förföljelse, som hotade dem i hemlandet.

341. (602 424) Polske medborgaren G fälldes i Sverige till ansvar för brott sammanlagt 15 gånger. Straffbestämningen varierade mellan dagsböter och kortare frihetsberövanden. Vid ett tillfälle ådömdes han straffarbete 1 år 3 månader.

Frågan angående verkställighet av ett G meddelat utvisningsbeslut

³⁹ Se fallet L, nedan nr 363.

var upprepade gånger föremål för handläggning inom utlänningskommissionen. Första gången verkställighetsfrågan behandlades, sedan 1954 års utlänningslag trätt ikraft, anförde utlänningsnämnden bl. a.: "Beträffande därefter frågan om det kan anses stå i överensstämmelse med bestämmelserna i 54 § utlänningslagen att på grund av den brottsliga verksamhet, till vilken /G/ gjort sig skyldig i Sverige, befordra denne till Polen, oaktat han är att betrakta som politisk flykting, må till en början helt allmänt framhållas, att en upprepad brottslighet torde kunna betraktas som synnerligen grov även om de olika brotten tagna vart för sig icke äro av dylik beskaffenhet. En förutsättning härför måste emellertid vara såväl att den brottsliga verksamheten är omfattande som att i densamma ingår brott av svårare beskaffenhet.

Av utredningen framgår att /G/ — sedan han är — — — dömts för bedrägeri m. m. samt beslut fattats om hans utvisning — under åren — — — här i riket femton gånger dömts för olika brott, huvudsakligen förmögenhetsbrott. Även om icke något av dem i och för sig är att anse som synnerligen grovt måste emellertid med hänsyn till arten av flera av dessa brott och till verksamhetens omfattning /G/, därest hänsyn tages allenast till de föreliggande lagakraftvunna domarna, anses ha gjort sig skyldig till synnerligen grov brottslighet".

Med uttalandet, att utvisningsbeslutet borde verkställas till hemlandet, särskilt med hänsyn till att G, sedan verkställighetsfrågan senast behandlades av utlänningskommissionen, två gånger fällts till ansvar för brott, överlämnades ärendet till Kungl. Maj:t. Mot kommissionens beslut anförde föredraganden avvikande mening: "Ehuru /G/ här i riket gjort sig skyldig till en lång rad brott anser jag dock icke att denna brottslighet kan betecknas som 'synnerligen grov'. Med utgångspunkt härifrån är stadgandet i utlänningslagens 54 § 1 st icke tillämpligt i förevarande fall och kan utvisningsbeslutet icke lagligen verkställas genom /G:s/ förande till Polen".

Kungl. Maj:t fogade hemlandsklausul till beslutet.

(616 127) Polske medborgaren H hade utvisats ur Sverige på grund av brott.

I. Då verkställighetsfrågan första gången behandlades enligt 1954 års utlänningslag hade H fällts till ansvar för brott sammanlagt 6 gånger, varvid han ådömts straff varierande mellan dagsböter (3 gånger) och frihetsstraff, vid det senaste tillfället straffarbete 10 månader. Bland brotten ingick såväl förmögenhetsbrott som misshandelsbrott.

Vid behandlingen av verkställighetsfrågan fann utlänningsnämnden, att den brottslighet, till vilken H gjort sig skyldig, ej kunde betraktas som synnerligen grov. Utlänningskommissionen torde ha intagit en motsatt ståndpunkt i denna fråga. Med hänvisning till ett tidigare yttrande av utlänningsnämnden i ärendet, varvid nämnden bl. a. framhåll-

lit H:s upprepade, grova brottslighet och asociala levnadssätt, anförde kommissionen att ytterligare anledning nu förelåg för H:s avlägsnande ur riket, sedan han begått nytt brott, efter det verkställighetsfrågan senast behandlats. En av kommissionens ledamöter reserverade sig mot beslutet: "I och för sig har jag dock — — — efter /H:s/ senaste brott den uppfattning, att /H/ så missbrukat sin asylrätt, att han borde ha kunnat återföras till Polen. Emellertid finner jag med hänsyn till formuleringen av den nya 54 § — 'synnerligen grov brottslighet' — det lagligen icke möjligt att befordra honom till hemlandet."

Kungl. Maj:t fogade hemlandsklausul till utvisningsbeslutet.

II. Sedan H åter fällts till ansvar för brott och dömts till straffarbete 10 månader för stöld och grov stöld, blev verkställighetsfrågan ånyo föremål för handläggning. I förnyat yttrande fann härvid utlänningsnämnden enhälligt med hänsyn till den upprepade, grova brottsligheten, att hinder ej mötte för verkställighet till hemlandet.

I skrivelse till Kungl. Maj:t med överlämnande av verkställighetsfrågan anförde utlänningskommissionen bl. a.: "Då numera icke kan anses styrkt att H är politisk flykting på annat sätt än att han illegalt överskridit polska gränsen, anser kommissionen, oavsett huruvida /H:s/ brottslighet kan betraktas som synnerligen grov, att det honom meddelade utvisningsbeslutet bör verkställas genom hans befordran till Polen."

Sedan Kungl. Maj:t ej funnit hinder föreligga mot verkställighet, befordrades H till hemlandet.

342. I fallen G och H är det fråga om utlänningar, som i Sverige gjort sig skyldiga till upprepade brottslighet. Skillnaden mellan dessa ärenden torde vara, att G har straffats fler gånger än H. Å andra sidan torde några av de brott H gjort sig skyldig till kunna anses allvarligare än de enskilda brotten i fallet G.

I fallet G föreligger ett längre yttrande av utlänningsnämnden i vilket nämnden närmare redogör för hur brottsrekvisitet i UtLL 54 § bör tolkas. Nämnden anför, att en upprepade brottslighet kan betraktas som synnerligen grov även om de olika brotten tagna vart för sig icke är av dylik beskaffenhet. En ackumulation av brott kan således medföra att brottsligheten anses som synnerligen grov.

343. Allmänt torde kunna sägas, att en utlänning, som gjort sig skyldig till upprepade brottslighet, anses mindre önskvärd i riket i samma mån han gör sig skyldig till nya brott. Ju fler brott utlänningen begår, desto mindre önskvärd är han i riket.⁴⁰ Det är emellertid svårt att förstå, att en ackumulation av brott medför att brottsligheten som sådan kan bli grövre. Vad upprepade brottslighet innebär är däremot, att utlänningen blir mindre önskvärd i riket och even-

⁴⁰ Jfr reservationen i utlänningskommissionen i fallet H.

tuellt att han i större utsträckning visar sig utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet. Avgörande för frågan om brottsligheten är att anse som grov eller ej måste vara *arten* av de brott vederbörande gjort sig skyldig till. Nämnden synes också ha denna uppfattning, eftersom den deklarerar, att en förutsättning för att brottsligheten skall bli synnerligen grov vid upprepade brottslighet är att ”i densamma ingår brott av svårare beskaffenhet.”

Helt i linje med utlänningsnämndens yttrande i fallet G är nämndens handläggning av verkställighetsfrågan rörande utlänningsen H. Nämnden hade i detta ärende först uttalat att den brottslighet, till vilken H befunnits skyldig, inte kunde anses som synnerligen grov. Sedan denne begått nya brott (han hade vid skilda tillfällen tillgripit kläder till ett värde av ca 400: —, en kamera, som värderades till 175: —, samt 90: — i kontanter) och härför dömts till 10 månaders straffarbete, ansåg utlänningsnämnden att brottsrekvisitet var uppfyllt. Med tillämpning av de principer, som angives i nämndens yttrande i fallet G, skulle de tre sistnämnda brotten ha inneburit, att den brottsliga verksamheten ansågs omfattande eller att det var frågan om brott av svårare beskaffenhet.

344. I ett annat avseende är logiken i kommissionens ställningstagande i fallet H svårförståelig. I sin skrivelse till Kungl. Maj:t angående verkställighet av utvisningsbeslutet anförde kommissionen bl. a., att H inte kunde anses som politisk flykting ”på annat sätt än att han illegalt överskridit polska gränsen”. Kommissionen synes emellertid ha betraktat H som politisk flykting. Härför talar, att polska medborgare, som illegalt lämnat sitt hemland — åtminstone vid denna tid — betraktades som politiska flyktingar. (Se ovan avsnitt 2.2.6.5.1.)

Vidare synes kommissionen ha överlämnat verkställighetsfrågan till Kungl. Maj:t jämlikt UtIL 58 § fjärde stycket, dvs. i fall då anledning föreligger till verkställighet enligt UtIL 54 §. Trots att kommissionen således synes ha ansett, att politiskt flyktingskap förelåg eller åtminstone att politiskt flyktingskap inte var uteslutet, tog kommissionen inte ställning till de olika rekvisiten i UtIL 54 §.

345. Fallen D—H avgjordes samtliga under åren 1954—1960. I tidigare svensk praxis har flerfaldig brottslighet stundom ansetts innebära, att brottsligheten kvalificerats som synnerligen grov. Olika omständigheter har här påverkat myndigheternas ställningstaganden. Hänsyn har tagits till en kvantitativ faktor, genom antalet brott eller snarare det antal gånger vederbörande fällts till ansvar för brott. En andra faktor är av kvalitativ art, där brottens svårhetsgrad be-

dömts. De nu nämnda faktorerna synes ha blivit föremål för en avvägning genom att kravet på brottens svårhetsgrad minskat i förhållande till antalet gånger, som utlänningen dömts för brott.

Denna praxis torde inte stå i överensstämmelse med regeln om förverkande av asyl i UtIL 54 §. I denna anges, att en flykting skall ha befunnits skyldig till *synnerligen grov brottslighet*, för att han skall ha förverkat sin rätt till asyl. Adjektivet ”grov” kan uteslutande ha en kvalitativ betydelse. Den brottslighet, till vilken vederbörande flykting skall ha befunnits skyldig, skall således ha varit av en viss kvalitet — svårhetsgrad.

346. Troligen har användningen av ordet ”brottslighet” i UtIL 54 § föranlett att upprepade brott kunnat medföra att rekvisitet ansetts uppfyllt. Men fortfarande kvarstår, att denna brottslighet skall vara grov, vilket bör innebära, att de enskilda brotten tagna vart för sig skall vara grova. Detta har också kommit till uttryck i utlänningsnämndens yttrande i fallet G, vari bl. a. framgår att i den brottsliga verksamheten skall ingå ”brott av svårare beskaffenhet”. Att som nämnden låta frågan om brottsrekvisitets täckning bli beroende av en avvägning mellan å ena sidan de enskilda brottens svårhetsgrad och å andra sidan antalet brott synes inte ha stöd i utlänningslagen. Inte heller motiven till UtIL 54 § synes rättfärdiga denna tolkning. Som ovan påpekats tyder förarbetena snarare på att brottsrekvisitet skall ha samma innebörd som i flyktingkonventionen, dvs. endast anses uppfyllt vid *ett synnerligen grovt brott*.

Ytterligare en omständighet, som varit av betydelse vid myndigheternas ställningstagande till brottsrekvisitet, har varit en tidsfaktor. Således har stor vikt lagts vid att utlänningen fällts till ansvar för nya brott kort tid efter det han tidigare dömts för brott (exempelvis fallen D, E och F). Som ovan framhållits torde detta knappast innebära, att brottsligheten blir grövre. Däremot kan en dylik omständighet föranleda, att flyktingen i än högre grad visat, att hans kvarblivande i riket utgör en ”fara för allmän ordning och säkerhet”.

347. Tolkningen av brottsrekvisitet i UtIL 54 § har också stått i strid mot flyktingkonventionens artikel 33 § 2, enligt vilken det kräves, att en flykting skall ha gjort sig skyldig till *ett synnerligen grovt brott*. Svensk rättstillämpning har således kommit att avvika från en bestämmelse i en av Sverige ingången konvention. I förevarande fall torde detta helt få tillskrivas det faktum, att brottsrekvisitet i UtIL 54 § onödigtvis utformats på ett annorlunda sätt än i konventionen. Avsikten torde ha varit att uppnå full överensstämmelse med konventionen och anledning saknas att använda ett annat uttryckssätt.

348. En omsvängning i fråga om tolkningen av brottsrekvisitet har ägt rum från början av 1960-talet. I senare praxis finns nämligen åtskilliga ärenden, då — i konsekvens med tidigare bedömning — såväl mängden av brott som de enskilda brottens grovhet borde ha medfört, att brottsrekvisitet varit uppfyllt. En tillämpning av UtL 54 § torde emellertid aldrig ha satts i fråga i dessa fall. Har utlännningen ansetts som flykting har hemlandsklausul konsekvent fogats till avlägsnandebeslutet. Det är ett rimligt antagande, att 1951 års flyktingkonvention så småningom haft betydelse för svensk praxis i förevarande hänseende.

349. Sammanfattningsvis kan följande sägas om rekvisitet *synnerligen grov brottslighet* i UtL 54 §. Har en flykting gjort sig skyldig till ett brott, anses brottsrekvisitet uppfyllt, om det är fråga om brott mot liv. Vidare anses grovt rån konstituera synnerligen grov brottslighet.

Flerfaldig brottslighet kunde i tidigare praxis anses som synnerligen grov. Härvid togs hänsyn till dels de enskilda brottens grovhet (dock utan att något av dessa brott taget för sig ansågs som synnerligen grovt), dels antalet gånger vederbörande flykting lagförts. Denna praxis, som stod i strid mot 1951 års flyktingkonvention artikel 33 § 2, har övergivits efter 1960.

6.3.2.2. Rekvisitet "fara för allmän ordning och säkerhet"

6.3.2.2.1. Allmänna synpunkter

350. 1949 års utlänningskommitté föreslog, att en politisk flykting skulle kunna återsändas till hemlandet om han genom brott här i riket eller på annat sätt visat sig utgöra en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet (lagförslaget 52 § andra stycket). Kommittén torde ha åsyftat att i den nya utlänningslagen skulle införas en föreskrift, som stod i överensstämmelse med den praxis, som rådde vid denna tid. En utlännning, som genom asocialitet — även om denna inte kommit till uttryck genom brottslighet — visat sig utgöra en fara för allmän ordning och säkerhet, skulle således kunna återsändas.

Redan i det till lagrådet remitterade förslaget hade utformningen av bestämmelsen om förverkande av asyl ändrats. Det föreslogs, som ovan framhållits, att utlännningen genom grov brottslighet skulle ha ådagalagt, att han utgjorde en fara för allmän ordning och säkerhet. Att enbart grunda ett verkställighetsbeslut på asocialitet, som inte visats genom brott, skulle således inte längre vara möjligt. Anledningen till denna ändring torde ha varit, att flyktingkonventionen inte med-

tog asocialitet som en självständig grund för att återsända en flykting till ett land, där han riskerade förföljelse.

351. Rekvisitetet *fara för allmän ordning och säkerhet* har såväl i flyktingkonventionen som i den svenska motsvarigheten gjorts accessoriskt till rekvisitetet *synnerligen grov brottslighet*. Avsikten har varit att ytterligare begränsa de fall, då befordran till hemlandet skall kunna äga rum. En utpräglad tillfällighetsförbrytare skulle, även om det brott till vilket han befunnits skyldig konstituerade synnerligen grov brottslighet, inte behöva återsändas. Likaså kunde i det enskilda fallet finnas förmildrande omständigheter, som motiverade att utlänningsförfarandet fick kvarstanna i riket, även då brottet var av mycket allvarlig beskaffenhet.

352. Att precisera innebörden av rekvisitetet *fara för allmän ordning och säkerhet* är vanskligt. I en vid betydelse torde varje brott — oavsett dess svårhetsgrad — innebära sådan fara. Uppenbart är att begreppet inte skall ges en så vid tolkning i förevarande sammanhang. Ätminstone torde ovan angivna inskränkningar vara avsedda. Är det däremot fråga om flerfaldig brottslighet, torde presumptionen för att vederbörande flykting ådagalagt, att hans kvarblivande skulle innebära sådan fara, vara mycket stark.

Inte i något fall, då *utlänningskommissionen* har tillstyrkt, att en politisk flykting skall återsändas till hemlandet, har kommissionen uttryckligen uttalat sig om rekvisitetet ”fara för allmän ordning och säkerhet”. *Utlänningsnämnden* har däremot sporadiskt behandlat rekvisitetet. En formulering, som härvid begagnats av nämnden, är följande:

Genom X:s upprepade brottslighet, vilken måste anses vara synnerligen grov, är till fullo ådagalagt att hans kvarblivande här i riket skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet.

Undantagsvis har utlänningsnämnden, som ovan sagts, underlåtit att nämna något om brottsrekvisitetet. Nämnden har endast framhållit, att vederbörande ådagalagt att hans kvarblivande i riket skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet. (Se fallen F och G ovan.)

6.3.2.2.2. *Svensk praxis*

353. Med den utformning regeln om förverkande av asyl erhållit i 1951 års flyktingkonvention och 1954 års utlänningslag, finns inte någon möjlighet att till hemlandet återsända en flykting på grund av asocialitet, som ådagalagts på annat sätt än genom brott. I ett par

ärenden, som avgjorts efter ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag, synes emellertid en visad asocialitet eller samhällsfarlighet ha haft en avgörande betydelse.

354. (620 261) I hade utvisats ur riket sedan han dömts *dels* för stöld, grov stöld samt rån till straffarbete 1 år 2 månader, *dels* för ringa våld samt missfirmelse mot tjänsteman, våldsamt motstånd, å annan i hans hemvist förövad misshandel varå ringa skada följt, resande av livsfarligt vapen, hemfridsbrott och skadegörelse till fängelse 8 månader. Han hade vidare varit häktad såsom misstänkt för dråp.

Aklagaren i sistnämnda mål anförde i skrivelse till poliskammaren i — — — följande, sedan frågan om verkställighet av utvisningsbeslut aktualiserats: "Under förundersökningen uppträdde /I/ mycket obehärskat. Han lovade vid ett tillfälle att "märka" kriminalöverkonstapel — — — sedan han kommit ut. Den person hos vilken han gjorde hemfridsbrott och misshandlade, hyser, enligt vad han själv uppgivit för mig — stark fruktan för att /I/ skall hämnas på honom sedan han frigitvits. — — —

Själv anser jag att /I/ är en ytterligt farlig person och jag hyser den uppfattningen, grundad på kännedom om hans gärningar och hans uppträdande under förundersökningen och inför rätta, att hans hotelser ej äro tomma ord utan allvarligt menade och att han ej hesiterar tillgripa våld i vilka former som helst för att tillfredsställa sina primitiva drifter."

I sitt yttrande till den länsstyrelse, som fattat beslut om I:s utvisning, underströk poliskammaren i — — — att den ansåg, att I skulle sätta sina hotelser i verket, om tillfälle gavs. Med hänsyn härtill och de brott om vilka han övertygats, hemställde poliskammaren att han skulle utvisas.

Vid behandlingen av verkställighetsfrågan förordade utlänningsnämnden med hänvisning till UtIL 54 §, att I avlägsnades till hemlandet. Man motiverade detta bl. a. med den skada, som kunde uppkomma av hans kvarstannande i riket och till "vad i ärendet förekommit".

Utlänningskommissionen framhöll, med hänsyn till tidigare skrivelser i ärendet, att utvisningsbeslutet borde verkställas genom I:s befordran till hemlandet. I de åberopade skrivelserna hade kommissionen tillstyrkt verkställighet och härvid framhållit I:s samhällsfarlighet.

Kungl. Maj:t fann hinder icke möta för verkställighet av utvisningsbeslutet genom I:s befordran till hemlandet.

355. När *utlänningsnämnden* yttrade sig i ärendet, hade 1954 års utlänningslag nyligen trätt i kraft. Verkställighetsfrågan skulle således bedömas jämlikt UtIL 54 §. Det torde kunna ifrågasättas, om rekvisitet "synnerligen grov brottslighet" var täckt i ärendet. En jämförelse med fall, där brottsligheten såväl till omfattning och art är ungefär

densamma, torde ge vid handen att så inte var fallet. Stöd för ett sådant antagande ger även ett senare yttrande rörande I angående kvarhållande i förvar. Utlänningsnämnden tillstyrkte, att I tills vidare borde kvarhållas med hänsyn till den *grova upprepade brottsligheten*.

Nämnden hänvisade i sitt yttrande till den skada för riket, som var förenad med att I stannade kvar. Denna "skaderisk" hade han ådagalagt genom sin samhällsfarlighet, som i sin tur ansågs visad dels genom de begångna brotten, dels — och framför allt — genom hotelserna om repressalier. Nämnden synes således ha tillämpat rekvisitet *fara för allmän ordning och säkerhet* som ett självständigt rekvisit. Detta har härigenom fått en väsentligt utvidgande betydelse och inte, vilket avsikten varit, begränsat möjligheterna att återsända en flykting till hemlandet, som gjort sig skyldig till *synnerligen grov brottslighet*.

356. Några dagar innan 1954 års utlänningslag trädde i kraft hade *utlänningskommissionen* — utan att ha hört utlänningsnämnden — underställt Kungl. Maj:t frågan om verkställighet av utvisningsbeslutet. Kommissionen framhöll härvid den av I *ytterligare ådagalagda samhällsfarligheten* och föreslog att han skulle befordras till hemlandet.

Kungl. Maj:t återremitterade emellertid ärendet till utlänningskommissionen för nytt yttrande efter utlänningsnämndens hörande. Anledningen till återremissen var sannolikt, att 1954 års utlänningslag trätt i kraft.

I sitt förnyade yttrande berörde kommissionen inte att en ny utlänningslag trätt i kraft och refererade därför inte heller till UtL 54 §. I stället hänvisades till tidigare skrivelser i ärendet, som avlåtits *innan* den nya utlänningslagen trätt i kraft. Som ovan framhållits var emellertid möjligheterna att avlägsna en icke önskvärd flykting till hemlandet betydligt större enligt tidigare gällande praxis. Bl. a. medförde samhällsfarlighet eller asocialitet, som ådagalagts på annat sätt än genom brott, att en flykting förverkade sin rätt till asyl.

357. (631 422) Tjeckiske medborgaren K dömdes i Sverige för följande brott:

- 1) Straffarbete 6 månader villkorlig dom för osant intygande, grov stöld vid 10 tillfällen, försök till grov stöld vid 6 tillfällen, medhjälp till grov stöld vid 3 tillfällen, egenmäktigt förfarande, grovt egenmäktigt förfarande vid 3 tillfällen samt häleri.

- 2) Straffarbete 10 månader för grov stöld, försök till grov stöld. Ovan nämnda dom förklarades förverkad.

- 3) Straffarbete 6 månader för grov stöld, fylleri.

- 4) Straffarbete 8 månader för förberedelse till grov stöld samt häleri.

Av handlingarna i ärendet framgår att K omedelbart efter ankomsten till Sverige misskötte sig och begick brott. Bl. a. bröt han mot de föreskrifter, som meddelats av myndigheter, underlät att söka förlängning av uppehållstillstånd och ändrade egenmäktigt sina legitimationshandlingar. Ur en av barnavårdsnämnden upprättad PM rörande K framgick, att denne på alla sätt undvek föreskrivna kontakter med barnavårdens tjänstemän samt att han uppehöll sig på platser, där han kunde komma i kontakt med homosexuella. Enligt en senare utredning skulle K ha "uteslutande levt som prostituerad och mottagit större eller mindre penningssummor". K omhändertogs sedermera av barnavårdsmyndigheter och vistades på ungdomsvårdsanstalter. Från dessa rymde han upprepade gånger, varvid han gjorde sig skyldig till nya brott. Enligt K:s övervakare var han fullkomligt asocial och saknade karaktär och ambition att rycka upp sig.

Utlänningsnämnden yttrade, efter remiss från utlänningskommissionen angående ifrågasatt förpassning av K samt fråga, huruvida hemlandsklausul skulle fogas till ett eventuellt förpassningsbeslut: "Nämnden anser /K/ vara politisk flyktning. Emellertid anser nämnden det genom /K:s/ upprepade grova brottslighet och hans asociala levnadssätt blivit ådagalagt att /K:s/ kvarblivande här i riket skulle innebära en allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet."

I skrivelse till Kungl. Maj:t angående verkställighet av meddelat förpassningsbeslut anförde utlänningskommissionen bl. a.: "I likhet med utlänningsnämnden anser kommissionen dock — under åberopande av 54 § första stycket utlänningslagen — att det beträffande /K/ meddelade förpassningsbeslutet bör gälla utan begränsning av hemlandsklausul."

Kungl. Maj:t fann hinder ej föreligga mot verkställighet av förpassningsbeslutet.

358. Även i det nu refererade fallet kan ifrågasättas, huruvida brottsligheten kan anses som synnerligen grov. Det är att märka, att utlänningsnämnden hänvisar till K:s *upprepade grova brottslighet* (ej synnerligen grova brottslighet). Fallet kan lämpligen jämföras med det ovan refererade fallet H, där såväl brottslighetens omfattning som svårhetsgraden av de enskilda brotten är större. I detta fall ansågs emellertid rekvisitet *synnerligen grov brottslighet* vid en första prövning av verkställighetsfrågan inte vara täckt.

I fallet K har nämnden framhållit dennes asociala levnadssätt som ett skäl för verkställighet. Asocialiteten upptages självständigt och jämföras med brottsligheten. Faran för allmän ordning och säkerhet skulle K ha visat dels genom brottsligheten, dels genom den påstådda asocialiteten. K:s eventuella asocialitet är emellertid en omständighet, som i förevarande hänseende helt saknar relevans.

359. De två nu refererade fallen torde visa, att UtIL 54 § första stycket tillämpats vid vad som ansetts utgöra grova fall av asocialitet eller samhällsfarlighet. Rekvisitetet *fara för allmän ordning och säkerhet* har i dessa fall tolkats som ett självständigt rekvisit alternativt till brottsrekvisitet. En sådan tolkning står emellertid i strid med ordalydelsen av UtIL 54 § och är dessutom oförenlig med flyktingkonventionen artikel 33 § 2. Däremot står dessa ärenden i överensstämmelse med den praxis, som gällde före ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag.

Denna praxis torde ha övergivits efter 1960. För närvarande torde rekvisitetet *fara för allmän ordning och säkerhet* tolkas accessoriskt till brottsrekvisitet och begränsa möjligheterna att återsända en flykting, som gjort sig skyldig till *synnerligen grov brottslighet*.

6.3.2.3. Förföljelserekvisitet

6.3.2.3.1. Allmänna synpunkter

360. Som tidigare nämnts föreslog 1949 års utlänningskommitté att befordran till hemlandet av en politisk flykting endast skulle kunna äga rum under förutsättning att "den fara eller förföljelse som hotar honom är att anse som ringa i förhållande till den skada, som kan föranledas av hans vistelse i riket". (Se ovan nr 315.)

Som motivering för detta stadgande anförde kommittén, att en noggrann avvägning måste ske mellan å ena sidan intresset av att utlänningen avlägsnades och å andra sidan den fara eller förföljelse, som hotade honom i det land, till vilket han skulle befordras. Flyktingen fick endast avlägsnas, om den fara eller förföljelse som hotade honom i detta land, var ringa i förhållande till den skada, som föranleddes av hans vistelse i riket. En flykting kunde aldrig sändas till land, där hans liv skulle vara i fara.⁴¹

Departementschefen avvisade det föreslagna stadgandet med motivering att det i praktiken var svårt att göra en sådan jämförelse.

Vad kommittén åsyftat torde enklare uttryckas genom en föreskrift att den förföljelse som hotar utlänningen — med beaktande av hela den föreliggande situationen — kan anses som ringa.⁴²

I den slutliga utformningen av UtIL 54 § har upptagits ett rekvisit, som anger en gräns för risken rörande förföljelse i hemlandet. En förutsättning för att asylrätten skall kunna förverkas är, att "den förföl-

⁴¹ SOU 1951: 42, s. 175.

⁴² KPr 1954: 41, s. 114.

jelse som hotar honom i sådant land icke innebär fara för hans liv och ej heller eljest är av särskilt svår beskaffenhet". Detta rekvisit, som saknar motsvarighet i 1951 års flyktingkonvention, har utformats självständigt. Någon avvägning mellan olika faktorer vid avgörande av frågan skall inte äga rum.

361. Den förföljelse, som flyktingen riskerar i hemlandet får således inte vara av *särskilt svår beskaffenhet*, om han skall kunna åter-sändas till hemlandet med stöd av UtL 54 §. Detta uttryck skall jämföras med definitionen av politisk flykting i UtL 2 §, enligt vilken risk för förföljelse, som är av *svår beskaffenhet*, konstituerar ställning som politisk flykting. Den nu angivna formuleringen av UtL 54 § har tillkommit på tillskyndan av lagrådet, som härvid uttryckligen önskat en överensstämmelse med definitionen av politisk flykting i UtL 2 §.⁴³ En förutsättning för befordran till hemlandet enligt UtL 54 § är således, att förföljelsen kan inrymmas mellan graderna *särskilt svår beskaffenhet* och *svår beskaffenhet*.

6.3.2.3.2. Svensk praxis

362. I rättspraxis har förföljelserekvisitet i allmänhet inte behandlats som ett självständigt rekvisit. Ofta har frågor om förverkande av asyl blivit föremål för en avvägning mellan å ena sidan omständigheter, som talat mot att utlännningen tillåtits kvarstanna i riket, samt å andra sidan faran för förföljelse i hemlandet.

363. I det första verkställighetsärendet, som behandlades enligt UtL 54 § sedan 1954 års utlänningslag trätt i kraft, yttrade utlänningsnämnden:

Nämnden, som jämlikt 54 § utlänningslagen den 30 april 1954 jämfört å ena sidan den skada, som kan uppkomma av /L:s/ kvarstannande här i riket, och å andra sidan den fara, som må hota /L/ i hemlandet, finner med hänsyn till vad i ärendet förekommit övervägande skäl tala för att /L/, som icke kan befordras till annat land, utvisas till sitt hemland. (620 261).

364. I detta yttrande har *utlänningsnämnden* explicit deklarerat, att man gjort en avvägning mellan olika omständigheter. Det är att märka, att denna ägt rum i enlighet med de principer, som föreslogs av nämnden i yttrandet över utlänningskommitténs betänkande. Nämndens förslag avvisades emellertid av såväl departementschefen som lagrådet. (Se ovan nr 316—318.)

⁴³ KPr 1954: 41, s. 152.

365. En liknande avvägning hade gjorts av *utlänningskommissionen* vid behandlingen av verkställighetsärendet före ikraftträdandet av 1954 års utlänningslag. Kommissionen framhöll härvid, att betänkligheterna mot L:s återförande till hemlandet borde få vika med hänsyn till hans ådagalagda samhällsfarlighet.

Då utlänningskommissionen prövade verkställighetsfrågan enligt 1954 års utlänningslag, konstaterades att L gjort sig skyldig till nya brott och att han härigenom ytterligare ådagalagt sin samhällsfarlighet. Utvisningsbeslutet borde följaktligen verkställas till hemlandet.

366. (606 890) Polske medborgaren M hade utvisats ur riket på grund av brott. Vid behandling av verkställighetsfrågan yttrade utlänningsnämnden bl. a.: "Även om /M/ torde böra betraktas som politisk flykting, anser nämnden — som dock vill framhålla omöjligheten av att med säkerhet uttala sig om de åtgärder som kunna komma att vidtagas mot /M/ i Polen — med beaktande av hela den föreliggande situationen — hinder icke möta för att utvisningsbeslutet verkställas utan att till detsamma fogas hemlandsklausul."

I verkställighetsfrågan uttalade utlänningskommissionen inledningsvis, att brottsligheten måste anses som synnerligen grov och att det var ett samhällsintresse, att M avlägsnades ur riket. Kommissionen anförde vidare: "I likhet med nämnden finner kommissionen det omöjligt att med säkerhet uttala sig om de åtgärder som kunna komma att vidtagas mot /M/ i Polen. Kommissionen är dock av den meningen att anledning icke förefinnes till antagande att /M/ vid en återkomst till Polen skulle utsättas för livsfara eller eljest för repressalier av särskilt svår beskaffenhet. Kommissionen har därför, efter en avvägning av å ena sidan /M:s/ samhällsfarlighet och å andra sidan den förföljelse som kan komma att drabba honom, beslutat överlämna ärendet till Konungens avgörande med det uttalandet att utvisningsbeslutet bör verkställas genom /M:s/ befordran till Polen."

Kungl. Maj:t fann hinder icke möta för verkställighet av utvisningsbeslutet.

367. *Utlänningsnämndens* yttranden i övriga ärenden rörande förverkande av asyl liknar i stort det ovan citerade. Nämnden har således framhållit svårigheterna att med säkerhet uttala sig angående de åtgärder, som kan komma att vidtagas mot utlännningen i hemlandet. I de fall nämnden tillstyrkt ett förverkande av asylrätten har — med undantag för fallet L — detta skett "med beaktande av hela den föreliggande situationen". Det är ett rimligt antagande att utlänningsnämnden genom att använda detta uttryck markerat, att en avvägning mellan olika omständigheter utförts.

Som ovan framhållits tog departementschefen i lagrådsremissen avstånd från tanken på att göra en avvägning mellan olika omständigheter vid förverkande av asyl, och han anförde därvid:

Vad kommittén åsyftat torde enklare uttryckas genom en föreskrift att den förföljelse som hotar utlännigen — *med beaktande av hela den föreliggande situationen* — kan anses som ringa.⁴⁴

Nämnden har således med begagnande av ett lösryckt citat av departementschefen — använt i strid med dennes intentioner och utan stöd i lag eller förarbeten — gjort en avvägning.

368. *Utlänningskommissionen* har i fallet M uttryckligen deklarerat, att den företagit en avvägning mellan förekommande omständigheter. Att kommissionen explicit förklarat att den gjort en avvägning förekommer därutöver endast i ytterligare ett fall (606 890). Kommissionen har emellertid regelmässigt framhållit dels svårigheterna att uttala sig om de åtgärder, som kan komma att vidtagas mot flyktingen i hemlandet, dels antagit, att denna förföljelse inte är av svårare beskaffenhet. Endast i ett ärende har utlänningskommissionen frångått det här angivna mönstret. (Se fallet K ovan.) I detta ärende framhöll kommissionen — med åberopande av UtIL 54 § första stycket men utan att uttryckligen ta ställning till förföljelse-rekvisitet — att ett avlägsnandebeslut borde gälla utan begränsning av hemlandsklausul.

Genom att kommissionen enbart framhållit att den ansett respektive flykting inte riskera svårare förföljelse i hemlandet, synes kommissionen ha tillämpat förföljelse-rekvisitet som ett självständigt rekvisit.

I ett annat avseende kan emellertid kritik anföras mot utlänningskommissionens behandling av förföljelse-rekvisitet vid förverkande av asyl. Vad som kommer i förgrunden vid tillämpningen av detta är att göra en bedömning av den risk för förföljelse, som hotar flyktingen i hemlandet, om han återsändes. Svårigheterna härmed är uppenbara och liknar i mycket dem, som utlänningsmyndigheten har när det gäller att fastställa, huruvida politiskt flyktingskap överhuvudtaget föreligger. Som tidigare framhållits torde utlänningsnämnden och utlänningskommissionen uppställa vissa presumtioner rörande sannolikheten i fråga om risken för förföljelse. (Se ovan avsnitt 2.2.4.2.)

Vid frågor om förverkande av asyl skall beslutande myndigheter avgöra, huruvida den risk för förföljelse, som hotar utlännigen i

⁴⁴ Kursiverat här. KPr 1954: 41, s. 114.

hemlandet, kan inrymmas mellan graderna *svår beskaffenhet* och *särskilt svår beskaffenhet*. (Se ovan nr 361.) Då konsekvenserna av ett återsändande för flyktingen kan bli mycket ödesdigra borde man kunna kräva, att riskerna vid ett återsändande med tämligen stor säkerhet kan bedömas.

369. Endast i tre ärenden, i vilka det ifrågasatts att en flykting förverkat sin rätt till asyl, har det ansetts omöjligt att återsända honom till hemlandet på grund av att han ansetts riskera förföljelse av *särskilt svår beskaffenhet*.

I det första av dessa ärenden ansågs det politiska flyktingskapet för en polsk medborgare mycket kvalificerat, troligen därför att han flytt genom att stjäla en statsägd segelbåt och med denna bege sig till Sverige. Utlänningen hade begärts utlämnad till hemlandet, men framställningen avlogs. (619 221.) Det skall emellertid påpekas, att i praxis finns ett liknande ärende, i vilket en annan polsk medborgare något år senare genomfört flykten till Sverige med en fiskebåt, varvid övriga besättningsmän låsts in. Här blev utgången den motsatta. (620 406.) Den avgörande skillnaden mellan dessa två ärenden är, att den senare utlänningen aldrig begärdes utlämnad.

I det andra ärendet, i vilket en flykting ansågs riskera förföljelse av *särskilt svår beskaffenhet*, hade utlänningen två gånger överskridit den polska gränsen illegalt. (616 945.)

I det tredje ärendet hade såväl utlänningsnämnden som utlänningskommissionen uttalat, att ett utvisningsbeslut rörande utlänningen borde verkställas till hemlandet (724 529). Vid behandlingen inom utlänningskommissionen hade emellertid en ledamot låtit göra följande anteckning till protokollet:

I fallet /N/ har jag, i likhet med kommissionens övriga ledamöter, röstat för att utvisningsbeslutet omedelbart verkställas. Jag anser mig likväl böra framhålla att även detta fall kan inbjuda till tveksamhet, — — —. Det synes icke uteslutet att /N/ efter återkomsten kan bli dömd till ett nytt, synnerligen hårt straff för medverkan i ett sabotage-dåd i — — — mot — — —, varvid en person dödades. Om detta brott betecknas som ett patriotiskt brott och om han skulle ådömas detta hårda straff härför, kan det ifrågasättas om § 54 utlänningslagen, första stycket, tillåter en utvisning. Att jag likväl anser att utvisningen bör verkställas beror dels på den synnerliga grovheten i det brott, som /N/ förövat i Sverige och som torde förverka en eljest väl dokumenterad asylrätt, och dels på vagheten i de uppgifter om sabotaget i — — —, som han lämnat.

Att Kungl. Maj:t fogade hemlandsklausul till utvisningsbeslutet i

förevarande fall torde ha föranletts av ifrågavarande protokollsuttalande.

370. En polsk medborgare ansågs däremot inte riskera förföljelse av *särskilt svår beskaffenhet* på grund av att han deltagit i den mot ryssarna riktade polska motståndsrörelsen under slutskedet av andra världskriget (612 675), inte heller en annan polack, som under sin vistelse i Sverige aktivt deltagit i mot hemlandet riktad verksamhet (606 890).

Inte heller ansågs en polsk medborgare, som i en partimedlems närvaro rivit sönder sitt medlemskort i kommunistiska partiet och uttalat sig nedsättande om regimen, och som på grund härav sett sig nödsakad att lämna landet, riskera politisk förföljelse av *särskilt svår beskaffenhet*. (615 330.)

371. Att dra några slutsatser angående innebörden av uttrycket *förföljelse av särskilt svår beskaffenhet* med utgångspunkt från det fåtal ärenden, i vilka frågan kommit till bedömning, synes omöjligt. En sådan analys försvåras dessutom av att åtminstone utlänningsnämnden gör den ovan omtalade avvägningen.

Kännetecknande för såväl utlänningsnämndens som utlänningskommissionens yttranden i samtliga fall är emellertid den villrådighet, som råder i fråga om bedömningen av faran för förföljelse i hemlandet. Ett ständigt återkommande uttryck är, att man icke med säkerhet anser sig kunna bedöma följderna för utlänningsarna, om de återsändes.

Även i fråga om förföljelserekvisitetet synes den praxis, som upprätt hölls under åren 1954—1960, mera ha stått i överensstämmelse med praxis enligt 1945 års utlänningslag än med de föreskrifter, som finns i nu gällande utlänningslag. I vart fall torde detta gälla utlänningsnämnden.

Efter 1961 synes emellertid bestämmelsen om förverkande av asyl ha tolkats i bättre överensstämmelse med utlänningslagen och 1951 års flyktingkonvention.

6.3.3. Förverkande av asyl på grund av säkerhetsskäl

372. Det andra fallet, när en politisk flykting kan ha förverkat sin rätt till asyl, är då han bedrivit en verksamhet, som inneburit en fara för rikets säkerhet. I UtL 54 § andra stycket stadgas:

Har utlänningsnämnden här eller annorstädes bedrivit verksamhet, som inneburit fara för rikets säkerhet, och finnes anledning antaga att han

här skulle fortsätta dylik verksamhet, må han befordras till land, som i 53 § sägs, såframt han icke kan befordras till annat land.

Föreskriften har en motsvarighet i 1951 års flyktingkonvention. Denna är emellertid utformad så, att förbudet mot utvisning och avvisning till ett land, i vilket flyktingen riskerar förföljelse, inte gäller flykting,

vilken det föreligger skäligen anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig.

373. En skillnad föreligger mellan utlänningslagen och 1951 års flyktingkonvention. Medan den förra förutsätter, att utlännningen ”*bedrivit* verksamhet, som *inneburit* fara för rikets säkerhet” kräves enligt den senare enbart, att utlännningen *kan antagas utgöra* en fara för landets säkerhet.

Beslut om avlägsnande på grund av säkerhetsskäl kan enligt utlänningslagen meddelas i följande fall. Han kan *avvisas*, om det kan befaras att han här i riket *kommer att* bedriva verksamhet, som innebär fara för rikets säkerhet (UtlL 19 § 5). På enahanda grunder kan han *förpassas* ur riket i samband med avslag på ansökan om uppehållstillstånd. *Förvisning* kan i vanlig ordning ådömas i samband med ansvar för brott enligt UtlL 26 §. *Politisk utvisning* enligt UtlL 34 § kan komma ifråga, när det finnes påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest i statens intresse. Denna form av utvisning kan även tillämpas, om det enbart kan antagas, att utlännningen *kommer att* utgöra en säkerhetsrisk.

Beslut om avlägsnande kan således meddelas i de fall då det visat sig att utlännningen bedrivit en för riket skadlig verksamhet. Ett avlägsnandebeslut kan emellertid även fattas, om det kan befaras, att han kommer att utgöra en säkerhetsrisk. I sistnämnda fall kan däremot avlägsnandebeslutet inte verkställas till utlänningsens hemland, om han är politisk flykting. Något hinder för verkställighet i detta fall föreligger emellertid inte enligt flyktingkonventionen. 1954 års utlänningslag bereder således en flykting ett längre gående skydd mot att bli återsänd till land, i vilket denne riskerar politisk förföljelse.

Denna skillnad mellan utlänningslagen och flyktingkonventionen synes ha varit åsyftad. 1949 års utlänningskommitté föreslog nämligen i hithörande avseende en föreskrift, som till sitt innehåll överensstämmer med UtlL 54 § andra stycket. I motiven till detta stadgande anfördes bl. a.:

Det måste *på grund av flyktingens föregående verksamhet* finnas

grundad anledning antaga, att han här kommer att utöva för rikets säkerhet farlig verksamhet.⁴⁵

374. Att närmare ange den verksamhet, som innebär sådan fara för rikets säkerhet, att en politisk flykting förverkat sin rätt till asyl i riket, är vanskligt. Departementschefens uttalande 1911 angående förutsättningarna för politisk utvisning torde ha relevans även vid tillämpning av UtL 54 § andra stycket. Vad som under ett lugnt tidsskede synes oskadligt kan vid krig eller krigsfara motivera, att en politisk flykting återsändes till hemlandet. Under lugna politiska förhållanden torde i praktiken för tillämpning av UtL 54 § andra stycket krävas, att utlänningen fällts till ansvar för sådant brott, som omnämnes i BrB 18 och 19 kapitlen.

375. I praxis torde det endast ha förekommit ett fall, då en politisk flykting återsänts till hemlandet med stöd av UtL 54 § andra stycket. I detta ärende hade en utlänning till främmande makt utlämnat uppgifter angående andra flyktingar i Sverige. Han fälldes till ansvar för olovlig underrättelseverksamhet och dömdes jämlikt SL 8: 7 andra stycket till straffarbete 8 månader (700 731).

I ett annat ärende (625 416) har verkställighet enligt UtL 54 § andra stycket ifrågasatts. En politisk flykting, som till främmande makt utlämnat uppgifter angående flyktingar i Sverige, hade dömts för olovlig underrättelseverksamhet till straffarbete 1 år 6 månader samt förvisning. I detta fall fogades emellertid hemlandsklausul till förvisningsbeslutet. Anledningen härtill torde ha varit att man befara-
de, att utlänningen i hemlandet riskerade förföljelse av särskilt svår beskaffenhet.

Någon motsvarighet till förföljelserekvisitet i UtL 54 § första stycket finns inte i andra stycket. Av sist anförda rättsfall torde man emellertid kunna dra slutsatsen, att detta rekvisit även har betydelse vid verkställighet enligt andra stycket.

⁴⁵ Kursiverat här. SOU 1951: 42, s. 175.

Kapitel 7.

Upphörande av flyktingskap

7.1. Inledning

376. Som tidigare framhållits har det band, som normalt förenar en stat med dess medborgare, brutits mellan flyktingar och deras hemland. Det har också sagts att en flykting saknar eller inte önskar komma i åtnjutande av sitt hemlands skydd.

Flyktingproblemen kan endast lösas genom att detta förhållande ändras. En möjlighet härtill är, att relationerna mellan flyktingen och dennes hemland normaliseras, vilket kan få till följd att flyktingen åter åtnjuter eller önskar åtnjuta detta lands skydd. En sådan normalisering kan också leda till att flyktingen frivilligt återvänder (repatrieras).

Ett annat alternativ för en slutlig lösning av ett flyktingproblem är, att ett annat land än hemlandet övertar ansvaret för flyktingens skydd. Som regel kommer detta till uttryck genom att han upptas som medborgare (naturaliseras) i detta land (vanligen i det land där han erhållit en varaktig fristad). Genom naturalisationen upphör han att vara flykting.

I vissa andra fall kan det vara rimligt, att inte längre såsom flykting betrakta en person, som tidigare haft denna status. Förhållandena i hemlandet kan nämligen undergå sådana förändringar, att de, som lämnat detta land som flyktingar, inte längre riskerar förföljelse där. Ett flyktingskap kan således även upphöra på grund av ändrade förhållanden i hemlandet.

377. I de internationella överenskommelser, som tillkom under mellankrigstiden, fanns inte någon ingående reglering av de fall, då respektive överenskommelse inte längre var tillämplig, eller då en person upphörde att anses som flykting. I dessa upptogs som regel endast frivillig repatriering och naturalisation som grunder för upphörande av flyktingskap. En mer detaljerad beskrivning av dessa situationer har medtagits först i statuterna för FN:s flyktingkommissariat (paragraf 6 A) och 1951 års flyktingkonvention (artikel 1 mom. C).

Sistnämnda stadgande har följande lydelse:

Denna konvention skall upphöra att vara tillämplig på den som omfattas av bestämmelserna under A ovan men som

1) av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller

2) efter att hava förlorat sitt medborgarskap, av fri vilja återförvärvar detsamma; eller

3) förvärvar medborgarskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd; eller

4) av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som han lämnat eller utanför vilket han fortsatt att uppehålla sig på grund av fruktan för förföljelse; eller

5) icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga,

dock att denna bestämmelse icke avser flykting hänförlig under A 1) ovan, som kan återropa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller

6) utan att äga medborgarskap i något land kan återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga,

dock att denna bestämmelse icke avser flykting hänförlig under A 1) ovan, som kan återropa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort.

378. I svensk lagstiftning saknas bestämmelser om upphörande av flyktingskap. Att en person som naturaliserats inte längre kan anses som flykting, följer emellertid av att utlänningslagen upphör att vara tillämplig. Men även övriga grunder härför, som omnämnes i flyktingkonventionen, torde ha stöd i svensk rätt. I den följande framställningen redogöres för svensk praxis rörande upphörande av flyktingskap och dess överensstämmelse med flyktingkonventionen.

Det måste emellertid understrykas, att en sådan undersökning är förenad med vissa svårigheter. Detta hänger samman med det tidigare påpekade förhållandet, att svenska myndigheter endast i undantagsfall tar ställning till om en person är att anse som flykting. (Se ovan nr 32.) Detta försvårar givetvis bedömningen av i vilka fall en person upphör att vara flykting.

7.2. Flyktingen begagnar sig åter av hemlandets skydd

379. Enligt artikel 1 mom. C 1) av flyktingkonventionen upphör denna att vara tillämplig i fråga om den, som "av fri vilja på nytt be-

gagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare". Denna grund för upphörande av flyktingskap saknar motsvarighet i tidigare flyktigöverenskommelser. Den närmare innebörden av stadgandet synes inte ha berörts under utarbetandet av konventionen. Föreskriften torde emellertid vara tillämplig i de fall, då en flykting i ett eller annat avseende av fri vilja tar hemlandets tjänster i anspråk. Det i praktiken vanligaste fallet torde vara, att en flykting söker och erhåller hemlandspass. Ett annat fall, då denna upphörandegrund kan vara tillämplig, är då utlänningen gjort ett tillfälligt besök i hemlandet.

380. Bestämmelsen har utformats på ett sådant sätt, att det framstår som tillräckligt att objektivt konstatera, att flyktingen av fri vilja på nytt begagnat sig av hemlandets skydd. Har han exempelvis erhållit hemlandspass, skulle han därmed ha upphört att anses som flykting. I vart fall skulle konventionen inte längre vara tillämplig på honom. En sådan restriktiv tolkning av denna upphörandegrund synes inte ha stöd i utländsk praxis. *Grahl-Madsen* anför åtskilliga exempel från fransk och västtysk praxis, då en person ansetts som flykting, trots att han av fri vilja ingivit ansökan om hemlandspass eller återvänt till hemlandet för ett kortare besök. *Grahl-Madsen* sammanfattar innebörden av stadgandet på följande sätt:

Article 1 C (1) and Paragraph 6 A (a) do not operate against a person who, at the time when or with respect to which his status shall be determined, satisfies the criteria laid down in Article 1 A (2) of the Refugee Convention and in Paragraphs 6 A (ii) and 6 B of the UNHCR Statute.¹

381. Även enligt svensk praxis torde ett utnyttjande av hemlandets myndigheter i vissa fall inverka på hans ställning som flykting. Vanligen är det fråga om fall, då utlänningen erhållit hemlandspass under vistelsen i Sverige och/eller gjort ett kortare besök i hemlandet.

Något fall, i vilket en utlänning efter ett formellt beslut om flyktingskap² ansetts inte längre vara flykting, därför att han vänt sig till hemlandets myndigheter, har inte kunnat påträffas. Inte heller torde en person, som erhållit resedokument,³ ha vägrats förlängning

¹ *Grahl-Madsen*, s. 391.

² Ett sådant beslut fattas vanligen endast då fråga uppkommit om avlägsnande av utlänningen. Se ovan nr 38.

³ Genom att utfärda resedokument har invandrarverket inte tagit ställning till utlänningens påstående om politiskt flyktingskap. Se ovan nr 279.

av detta, om han i någon angelägenhet har begagnat sig av hemlandets skydd.

Enligt muntlig information från invandrarverket torde däremot en hänvändelse till hemlandets myndigheter ha haft betydelse i följande fall:

Det har sålunda förekommit, att en utlänning, som tilldelats svenskt främlingspass, därefter sökt och erhållit hemlandspass. Har en dylik situation uppkommit, brukar som regel främlingspasset indragas.⁴

Innehav av hemlandspass har haft betydelse vid avgörandet av en ansökan om resedokument. Som tidigare framhållits föredrar svenska myndigheter, att en flykting, som har giltigt hemlandspass, begagnar sig av detta som legitimationshandling under vistelsen i Sverige. (Se ovan nr 255.) Har han, sedan giltighetstiden för hemlandspasset utgått, erhållit förlängning av detta, har en därefter ingiven ansökan om resedokument stundom avslagits även i fall då hans ansökan om hemlandspass har ägt rum efter anmodan av svensk myndighet. (Jfr nedan nr 383.)

Från svensk praxis må även följande ärende anföras.

(609 765 ser II) Två tjeckiska makar hade lämnat sitt hemland 1967 och bosatt sig i Sverige. Vid avresan lät de sitt barn stanna i Tjeckoslovakien. Efter framställning hos tjeckiska myndigheter erhöll makarna 1968 tillstånd för barnet att lämna Tjeckoslovakien och förena sig med föräldrarna i Sverige.

Makarna sökte något år senare svenska resedokument och påstod härvid, att de var politiska flyktingar. Deras ansökan avslogs. Muntligen erhöll makarna motiveringen, att de inte kunde anses som flyktingar enligt 1951 års flyktingkonvention. De hade nämligen erhållit bistånd av tjeckiska myndigheter genom att deras ansökan om utresetillstånd för barnet beviljats. En förnyad ansökan om resedokument vägrades av samma skäl. Först efter ett tredje försök tilldelades makarna resedokument.

De skäl för flyktingskap, som makarna åberopade, synes välgrundade. Detta styrkes av det förhållandet, att de — utan att åberopa nya omständigheter som stöd för flyktingskap — så småningom beviljades resedokument. Att de tidigare vägrats sådant, synbarligen på grund av att tjeckiska myndigheter beviljat utresetillstånd för deras barn, synes omotiverat. Det kan påpekas, att makarna lämnade

⁴ Ett utfärdande av främlingspass innebär inte, att utlänningen ansetts som politisk flykting. Se ovan nr 251.

Tjeckoslovakien före den sovjetiska ockupationen, samt att barnet lämnade hemlandet, innan de tjeckiska restriktionerna för utresa genomfördes under hösten 1969.

382. Ett begagnande av hemlandets skydd synes i vissa fall ha betydelse för en bedömning av flyktingskapet. Det är emellertid inte fråga om en absolut och undantagslös regel. Då en utlännings ställning som flykting vid ett senare tillfälle aktualiseras, avgöres denna fråga med utgångspunkt från de förhållanden, som föreligger vid tiden för avgörandet. Den omständigheten, att utlänningen begagnat sig av hemlandets skydd, kommer härvid att beaktas och kan i vissa fall föranleda, att han inte anses som flykting. Svensk praxis synes i förevarande hänseende stå i överensstämmelse med praxis i Förbundsrepubliken Tyskland och i Frankrike.

383. Vad gäller kravet, att utnyttjandet av hemlandets skydd skall ha ägt rum av fri vilja, må följande synpunkter anföras.

Bland flyktingar är allmänt omvitnat, att de av invandrarverket — troligen utan verksledningens vetskap — och av polismyndighet anmodas att ansöka om nytt hemlandspass hos härvarande ambasad, då giltighetstiden för deras hemlandspass utlöpt. Avsikten härmed är, att en utlännings i första hand skall begagna sig av ett hemlandspass som legitimationshandling och att det inte skall bli nödvändigt att för honom utfärda svenskt främlingspass. (Se ovan nr 255). Om utlännings därefter gör gällande, att han är politisk flykting, exempelvis i samband med att han ansöker om resedokument enligt flyktingkonventionen, synes den omständigheten att han erhållit hemlandspass ha åberopats som skäl för att vägra resedokument.

Det förefaller som om invandrarverket anser, att ansökan om hemlandspass ingivits av fri vilja, även då så skett på en direkt uppmaning av svenska myndigheter. Denna tolkning av kravet på frivillighet kan inte accepteras. Uppmanas en utlännings av *svensk myndighet* att vända sig till hemlandets beskickning, kan en sådan hänvändelse rimligtvis inte anses ha ägt rum frivilligt. I utländsk (fransk) praxis anses inte heller en uppmaning att vända sig till hemlandets myndigheter innebära att förevarande stadgande i konventionen är tillämpligt.⁵

384. Sammanfattningsvis kan följande sägas om upphörandegrunden "av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare":

Svensk och utländsk praxis synes överensstämma i det avseendet,

⁵ JCRR 10, 94; *Grahl-Madsen*, s. 385; Jfr s. 256 not 144.

att upphörandegrunden inte är absolut. En hänvändelse till hemlandets myndigheter behöver således inte med nödvändighet föranleda, att han upphör att anses som flykting. Denna fråga blir i stället föremål för en ny prövning och härvid kommer de omständigheter som föreligger vid tidpunkten för prövningen, att läggas till grund för avgörandet. Föreligger kriterier för flyktenskap enligt Utl 2 § respektive 1951 års konvention, torde personen fortfarande anses som flykting.

När det däremot gäller kravet, att en flykting av fri vilja skall ha begagnat sig av hemlandets skydd för att upphöra att anses som flykting, synes svensk praxis alltför restriktiv. Således anses stundom, att en person, som på anmodan av svenska myndigheter vänt sig till hemlandets myndigheter, upphört att anses som flykting.

7.3. Återförvärv av tidigare medborgarskap

385. I artikel 1 mom. C 2) av flyktingkonventionen har en annan upphörandegrund medtagits, som saknar motsvarighet i tidigare flyktingöverenskommelser. Enligt detta stadgande upphör konventionen att vara tillämplig för flykting, som "efter att hava förlorat sitt medborgarskap, av fri vilja återförvärvat detsamma". Denna upphörandegrund, som kan ses som ett specialfall av att på nytt begagna sig av hemlandets skydd, torde endast sällan vara tillämplig.

386. Liksom stadgandet i mom. C 1) torde det inte vara fråga om en undantagslös regel. Som ett exempel på fall, då en statslös person trots frivilligt förvärv av sitt tidigare medborgarskap inte bör upphöra att anses som flykting, anför *Grahl-Madsen* följande. En statslös, denaturaliserad kvinna ingår äktenskap med en man, som är politisk flykting och medborgare i den stat kvinnan tidigare tillhört. Genom äktenskapet återförvärvar hon medborgarskap i detta land. *Grahl-Madsen* accepterar inte, att stadgandet skulle vara tillämpligt i förevarande fall.

Firstly, the result would offend against the principle of family unity, as the husband's status would clearly be unaffected. Secondly, we should get a quite artificial distinction between brides who had retained their nationality (and therefore would neither acquire it nor re-acquire it by marriage), brides who had never possessed their bridegrooms' nationality (and therefore might acquire it but not re-acquire it), and brides who had been denationalized. Only the latter category might fall under the provision.⁶

⁶ *Grahl-Madsen*, s. 393.

It may therefore be submitted that the proviso of voluntariness restricts the scope of Article 1 C (2) to cases where re-acquisition of nationality takes the form of naturalization *strictu sensu*, or where it is otherwise clear that a normalization of relations between individual and country of origin has ensued, e.g. the case of reintegration by entry into State service.⁷

387. Något fall, då en person har upphört att anses som flykting efter återförvärv av ett tidigare medborgarskap har inte påträffats i svensk praxis. Om problemet aktualiserades torde frågan enligt svensk rätt komma att lösas på sätt som anvisas av *Grahl-Madsen*. Ett "frivilligt" återförvärv av ett tidigare medborgarskap genom ingående av äktenskap skulle således medföra, att personens ställning som flykting kunde bli föremål för en ny prövning.⁸ Föreligger kriterier för flyktingskap enligt UtIL 2 § respektive 1951 års flyktingkonvention, torde personen fortfarande anses som flykting.

7.4. Naturalisation

388. Naturalisation som grund för att en person upphör att anses som flykting kom till uttryck redan i 1926 års *Överenskommelse angående utfärdandet av identitetscertifikat till ryska och armeniska flyktingar*. (Se ovan nr 9.) Enligt överenskommelsen skulle den regering, som utfärdat ett hemlandspass (*national passport*) för en flykting, dra in hans identitetscertifikat och återsända det till den myndighet, som utfärdat certifikatet.

Det var emellertid först i konstitutionen för IRO, som det uttryckligen angavs, att naturalisation påverkade en persons ställning som flykting. Här föreskrevs nämligen, att IRO:s befogenheter upphörde i fråga om den, som förvärvat nytt medborgarskap (Annex I, Part I, Section D, paragraph (b)).

I artikel 1 mom. C 3) av 1951 års flyktingkonvention föreskrives, att konventionen upphör att vara tillämplig beträffande den, som "förvärvar medborgarskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd". Det kan noteras, att enligt konventionstexten det inte upprätthålles något krav på frivillighet i denna bestämmelse.

⁷ *Grahl-Madsen*, s. 394.

⁸ Frågan om flyktingskap kan naturligtvis även komma att prövas första gången, sedan återförvärv av tidigare medborgarskap redan ägt rum.

En person, som förvärvar nytt medborgarskap, förlorar sin ställning som flykting vare sig han eftersträvat detta nya medborgarskap eller inte.⁹ Däremot kräves, att den som naturaliserats skall komma i åtnjutande av det nya landets skydd.

389. Som framhållits i inledningen till detta kapitel framstår naturalisation som ett väsentligt medel för att slutligt lösa flyktingproblemen. Detta har också erhållit ett påtagligt uttryck i flyktingkonventionen artikel 34:

Fördragsslutande stat skall så mycket som möjligt underlätta flyktingarnas införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt skall fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

390. Det synes nödvändigt att i förevarande hänseende skilja mellan flyktingar, som upptages som medborgare i det land i vilket de vistas, och flyktingar, som förvärvar nytt medborgarskap i annat land.

391. För det förstnämnda fallet förefaller det naturligt, att naturalisationen leder till att personen upphör att vara flykting. Genom det nya medborgarskapet har han fått ett nytt hemland, och en väsentlig förutsättning för flyktingskap har härigenom bortfallit. Ett motsatt betraktelsesätt leder till att en person kan vara flykting i sitt eget hemland. Det kan ifrågasättas, om kravet, att han skall åtnjuta detta lands skydd, har någon självständig betydelse i detta fall. En person, som vistas i det land i vilket han är medborgare, bör rimligtvis anses åtnjuta detta lands skydd.¹⁰

392. Mer komplicerat är förhållandet, om utlänningen upptages som medborgare i ett annat land än vistelselandet. Det i praktiken vanligaste fallet då denna situation uppkommer torde vara, att en flykting förvärvar medborgarskap genom giftermål.

I detta fall torde det inte vara en generell regel, att en person upphör att vara flykting. Som ett praktiskt exempel anför *Grahl-Madsen* ett fall, i vilket en kvinna, som är flykting, gifter sig med en man, som likaledes är flykting men av annan nationalitet. Kvinnan

⁹ *Grahl-Madsen*, s. 396.

¹⁰ En annan sak är, att han därefter kan tvingas lämna detta land på grund av risk för förföljelse. Hans eventuella ställning som flykting måste då prövas med utgångspunkt från kriterierna för flyktingskap enligt konventionens artikel 1 mom. A 2) respektive UtL 2 §. Med uttrycket "hemland" avses då det land, i vilket han förvärvat medborgarskap samt i förekommande fall det tidigare medborgarskapslandet.

förutsättes förvärva mannens nationalitet genom giftermålet. *Grahl-Madsen* anser, att kvinnan trots förvärvet av ett nytt medborgarskap, inte upphör att vara flykting:

She will no more than her husband enjoy — or be expected to enjoy — the protection of the country whose nationality she has acquired merely as a by-effect of her marriage.¹¹

Resonemanget är inte helt invändningsfritt. Det är inte möjligt att utan vidare förutsätta, att kvinnan skulle sakna "the protection of the country whose nationality she has acquired". Det är naturligare att presumera, att hon i och med giftermålet förvärvar ett nytt medborgarskap, som ur folkrättslig synpunkt är effektivt, och att hon kommer i åtnjutande av det nya hemlandets skydd. Däremot bör hon ha möjlighet att vägra begagna sig av detta lands skydd på samma sätt som hon kan vägra att begagna sig av sitt första hemlands skydd. Kravet i mom. C 3) angående åtnjutande av det nya landets skydd kommer härigenom att fylla samma funktion som rekvisitet "av fri vilja" i mom. C 1) och 2). Konsekvensen av att hon förvärvar nytt medborgarskap blir, att hennes ställning som flykting kan bli föremål för ny prövning. Om härvid kriterierna enligt UtL 2 § respektive artikel 1 mom. A 2) av konventionen är uppfyllda — och då skall med "land, vari han är medborgare" avses även det nya medborgarskapslandet — skall hon fortfarande anses som flykting.

393. Sammanfattningsvis kan följande sägas om naturalisation som grund för upphörande av politiskt flyktingskap. En person, som upptages som medborgare i det land, där han vistas (asyllandet), förlorar regelmässigt sin ställning som flykting. Något krav på frivillighet för förvärv av medborgarskapet kan inte uppställas i detta fall. Har en person däremot blivit medborgare i annat land än vistelselandet, kan frågan om hans ställning som flykting bli föremål för ny prövning. Med hemland skall härvid anses det tidigare hemlandet och det nya medborgarskapslandet. Rekvisitet "och kommer i åtnjutande av detta lands skydd" i konventionens artikel 1 mom. C 3) torde i förevarande fall ha karaktären av ett krav på frivillighet.

7.5. Frivillig repatriering

394. Enligt 1922 års *Överenskommelse angående utfärdandet av identitetscertifikat för ryska flyktingar* blev ett identitetscertifikat

¹¹ *Grahl-Madsen*, s. 397.

ogiltigt i och med att innehavaren inkom i Ryssland.¹² Liknande bestämmelser inflöt i övriga av mellankrigstidens flyktingöverenskommelser. Ett resedokument, som utfärdades med stöd av 1924 års överenskommelse rörande armeniska flyktingar upphörde följaktligen att vara giltigt, då flyktingen inkom på turkiskt område; ett resedokument enligt 1938 års konvention rörande tyska flyktingar, då dessa återvände till Tyskland etc.

Enligt konstitutionen för IRO gällde att flyktingar och *displaced persons* inte längre kunde erhålla bistånd av organisationen

when they have returned to the countries of their nationality in United Nations territory, unless their former habitual residence to which they wish to return is outside their country of nationality. (Annex 1, Part I, Section D (a).)

Enligt 1951 års flyktingkonvention artikel 1 mom. C 4) upphör konventionen att vara tillämplig i fråga om flykting, som

av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som han lämnat eller utanför vilket han fortsatt att uppehålla sig på grund av fruktan för förföljelse;

395. Som framhållits i inledningen till detta kapitel är den frivilliga repatrieringen ett uttryck för att en normalisering ägt rum i relationerna mellan flyktingen och dennes hemland. Det förefaller ganska naturligt, att man söker lösa flyktingproblem genom att uppmuntra flyktingar att frivilligt återvända till sitt hemland, och att asylländer och stundom även hemländer verkar för en lösning enligt dessa linjer. Under mellankrigstiden förekom till och med försök till direkta förhandlingar mellan dåvarande flyktingkommissariatet och Tyskland, där Tyskland uppmanades upphöra med förföljelser av judar.¹³

Sedan flyktingskarorna efter andra världskriget tagit allt större proportioner, har den frivilliga repatrieringen vid upprepade tillfällen framhållits som det alternativ, som i första hand bör tillgripas för att söka lösa flyktingproblemen. Redan vid sin första session 1946 uttalade FN:s generalförsamling i en resolution bl. a. att

¹² Denna föreskrift intogs inte i den egentliga överenskommelsen utan i den bilaga, som utgjorde formulär till identitetscertifikat.

¹³ Letter of Resignation of James McDonald, High Commissioner for Refugees (Jewish and other) coming from Germany. 27 december 1935.

the main task concerning displaced persons is to encourage and assist in every way possible their early return to their countries of origin.¹⁴

Det bör noteras, att resolutionen i ovan citerat avsnitt endast talar om *displaced persons*. I den ett par månader senare antagna konstitutionen för IRO, i vilken ovan angivna resolution för övrigt intogs som bilaga, omnämnes emellertid repatriering av flyktingar på ett flertal ställen.

I inledningen till konstitutionen framhålles

that genuine refugees and displaced persons should be assisted by international action, either to return to their countries of nationality or former habitual residence, or to find new homes elsewhere, under the conditions provided for in this Constitution.

Som en av den nya organisationens uppgifter anges repatrieringen av personer

who are the concern of the Organization under the provisions of Annex I. Such functions shall be exercised with a view: (a) to encouraging and assisting in every way possible the early return to their country of nationality, or former habitual residence of those persons who are the concern of the Organization, having regard to the principles laid down in the resolution on refugees and displaced persons adopted by the General Assembly of the United Nations on 12 February 1946. (Article 2.)

I den resolution, varigenom ECOSOC erhöill generalförsamlingens uppdrag att utarbeta bestämmelser för ett flyktingkommissariat, anföres:

The General Assembly,

Considering that the problem of refugees is international in scope and nature and that its final solution can only be provided by the voluntary repatriation of the refugees or their assimilation within new national communities.¹⁵

Den frivilliga repatrieringen återkommer i stadgan för flyktingkommissariatet. I paragraf 8 (c) framhålles att en av kommissariatets uppgifter är

¹⁴ GA Res. 8 (I) den 12 februari 1946.

¹⁵ GA Res. 319 (IV) den 3 december 1949.

assisting governmental and private efforts to promote voluntary repatriation or assimilation within new national communities.

I paragraf 9 föreskrives, att

the High Commissioner shall engage in such additional activities, including repatriation and resettlement as the General Assembly may determine, within the limits of the resources placed at his disposal.

Betydelsen av den frivilliga repatrieringen har därefter bekräftats i ett flertal resolutioner, som antagits av generalförsamlingen.¹⁶

Frågan behandlas i en särskild artikel i den afrikanska enhetsorganisationens konvention rörande flyktingar. Stadgandet är på grund av sin utförlighet värt att citera i sin helhet.

1. The essentially voluntary character of repatriation shall be respected in all cases and no refugee shall be repatriated against his will.

2. The country of asylum, in collaboration with the country of origin, shall make adequate arrangements for the safe return of refugees who request repatriation.

3. The country of origin, on receiving back refugees, shall facilitate their resettlement and grant them the full rights and privileges of nationals of the country, and subject them to the same obligations.

4. Refugees who voluntarily return to their country shall in no way be penalized for having left it for any of the reasons giving rise to refugee situations. Whenever necessary, an appeal shall be made through national information media and through the Administrative Secretary-General of the OAU, inviting refugees to return home and giving assurance that the new circumstances prevailing in their country of origin will enable them to return without risk and to take up a normal and peaceful life without fear of being disturbed or punished, and that the text of such appeal should be given to refugees and clearly explained to them by their country of asylum.

5. Refugees who freely decide to return to their homeland, as a result of such assurances or on their own initiative, shall be given every possible assistance by the country of asylum, the country of origin, voluntary agencies and international and inter-governmental organizations, to facilitate their return.

Den frivilliga repatrieringen har intagit en påfallande framskjuten ställning, när det gäller att finna lösningar på de afrikanska flykting-

¹⁶ Se exempelvis GA Res. 538 (VI) den 2 februari 1952, 638 (VII) den 20 december 1952, 925 (X) den 25 oktober 1955, 1285 (XIII) den 5 december 1958.

problemen. Detta torde vara en följd av att dessa frågor har en annan karaktär än motsvarande frågor i Europa efter andra världskriget.¹⁷

396. Om en flykting frivilligt återvänder till sitt hemland och bosätter sig där, har en väsentlig förutsättning för flyktingskapet bortfallit; han befinner sig inte längre utanför sitt hemland. Det förefaller härvid naturligt, att han inte längre skall anses som flykting. Om han därefter lämnar detta land och fortfarande återoppar, att han är politisk flykting uppkommer frågan vilken betydelse, som skall läggas vid ett tidigare beslut i status-frågan. Bestämmelsen i flyktingkonventionen artikel 1 mom. C 4) föreskriver för detta fall, att konventionen upphör att vara tillämplig. Det tidigare beslutet torde därför komma att sakna relevans.

397. Det är emellertid inte uteslutet att personen i fråga fortfarande kan vara flykting, men detta spörsmål måste bli föremål för förnyad prövning. Vid denna kommer de omständigheter, som föreligger vid tiden för den nya prövningen att beaktas. Frågeställningen kommer mycket att likna den, som föreligger, då konventionen upphör att vara tillämplig i fråga om flykting, som "av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare" enligt artikel 1 mom. C 1).

398. Något fall motsvarande det som avses i mom. C 4) har inte påträffats i svensk praxis (dvs. att en person, som genom ett uttryckligt beslut (svenskt eller utländskt) ansetts som flykting, åter bosatt sig i hemlandet och därefter lämnat detta och ansetts som flykting). Det saknas emellertid skäl att anta, att svenska myndigheter skulle bedöma denna fråga på ett sätt, som avviker från det ovan skisserade.

7.6. Ändrade förhållanden i flyktingens hemland

7.6.1. 1951 års flyktingkonvention

399. Enligt artikel 1 mom. C 5) och 6) upphör flyktingkonventionen att vara tillämplig på en person, som icke kan fortfara att vägra att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare eller — om han saknar medborgarskap — kan återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort, på grund av att de omständigheter till följd av vilka han blivit erkänd som flykting, inte längre föreligger. Undantagna från denna upphörandegrund är personer,

¹⁷ Jfr kapitel 2 not 3 och vad där säges om generalförsamlingens resolutioner att bemyndiga FN:s flyktingkommissarie att ställa sina "good offices" till förfogande för flyktingar utanför Europa.

som erhållit ställning såsom flyktingar enligt tidigare internationella överenskommelser (*statut-flyktingar*), som kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för att vägra att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare respektive han tidigare hade sin vanliga vistelseort. Bestämmelserna innebär, att en person kan upphöra att anses som flykting bl. a. på grund av ändrade förhållanden i hemlandet.

400. Dessa stadganden infördes i konventionsförslaget först vid behandlingen i generalförsamlingens tredje kommitté under hösten 1950. Det var den franske delegaten, som härvid föreslog, att de fall, då konventionen skulle upphöra att vara tillämplig, skulle utökas med en föreskrift av följande lydelse.

The circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist and he can no longer claim valid grounds for continuing to refuse to avail himself of the protection of the government of the country of his nationality.¹⁸

Det föreslagna stadgandet är som synes i stort sett identiskt med den slutliga texten. Med undantag för tillägget rörande statut-flyktingar, kan de senare företagna ändringarna snarast karakteriseras som ändringar av redaktionell art.

401. En tvistefråga i detta sammanhang är, vilken innebörd som skall läggas i ordet *omständigheter*. Vad skall ha inträffat i flyktingens hemland, för att han inte längre skall kunna vägra att begagna sig av hemlandets skydd, dvs. för att han skall ha upphört att anses som flykting?

402. Förarbetena till konventionen behandlar inte ifrågavarande spörsmål. De åsikter, som har framförts i doktrinen i denna fråga, är emellertid enstämmiga och går ut på att det skall ha inträffat förändringar av mycket djupgående natur för att upphörandegrunderna skall få relevans.

I sin kommentar till flyktingkonventionen anför *Robinson*, att bestämmelserna

refers to persons who become 'refugees' as a result of persecutory measures which at a given time ceased to be applied, for instances refugees from Germany, Austria, or Italy.¹⁹

Weis menar, att

¹⁸ UN Doc. A/C.3/L.123.

¹⁹ *Robinson*, Convention Relating to the Status of Refugees, s. 60.

the typical case to which these cessation clauses would apply is a political or territorial change in the refugee's country of origin on account of which he no longer has 'well-founded fear of persecution'.²⁰

Även *Grahl-Madsen* ansluter sig till dessa författare:

It is only in the case that an oppressive regime 'should ... be replaced by a democratic regime' ... that the provisions here under review become operative.²¹

Uppfattningen, att väsentliga förändringar skall ha inträffat i flyktingens hemland, har tydligast kommit till uttryck i flyktingkommissariatets handbok *Eligibility*.

'Circumstances' should be interpreted to refer to fundamental changes in any country which remove the basis of their fear. Thus, the change of regimes in Germany and Austria after the collapse of the National Socialist regime has been considered such a change of circumstances. A mere change of the facts which substantiated an individual refugee's fear of persecution not entailing a change of 'circumstances' in the sense described is not sufficient. Otherwise this clause might allow a refugee's status to be subject to unduly frequent review to the detriment of the refugee's sense of security which international protection is intended to create and the element of continuity inherent in refugee status. The clause should not be interpreted to allow a refugee's status to be reviewed *de novo* at any moment.²²

403. Något utländskt rättsfall, där en person upphört att anses som flykting på grund av att ändrade förhållanden har inträtt i hemlandet har inte kunnat påträffas. Inte heller *Grahl-Madsen*, som gjort en synnerligen grundlig undersökning av framför allt västtysk och fransk praxis, redovisar i sin framställning något ärende, i vilket konventionen upphört att vara tillämplig. Det ligger därför nära till hands att anta, att utländska myndigheter (västtyska och franska) inte i något fall ansett att sådana förändringar inträffat i en flyktings hemland, som medfört att stadgandena i artikel 1 mom. C 5) och 6) blivit tillämpliga. Detta kan också tas som intäkt på att enligt utländsk praxis fundamentala förändringar skall ha inträffat i respektive hemland, och att några sådana förändringar inte ägt rum i de länder, som det i praktiken varit fråga om (öststaterna).

²⁰ *Weis*, Clunet 1960, s. 980.

²¹ *Grahl-Madsen*, s. 401.

²² *Eligibility*, s. 111.

404. Starka skäl talar för att ordet *omständigheter* i flyktingkonventionen artikel 1 mom. C 5) och 6) skall tolkas så att endast väsentliga förändringar kan leda till att en person upphör att anses som flykting.

405. Indirekt framgår detta redan av föreskriften i andra styckena av dessa stadganden, vilka innehåller undantagsbestämmelser i fråga om statut-flyktingar. I förarbetena till konventionen anges nämligen, att dessa undantag har tillkommit för att förhindra, att statut-flyktingar skulle tvingas återvända till Tyskland eller Österrike, dvs. till länder, där väsentliga förändringar ägt rum.²³ Trots dessa förändringar skulle denna flyktingkategori inte upphöra att betraktas som politiska flyktingar. Principen, att endast genomgripande förändringar av det politiska systemet i hemlandet kunde medföra förlust av ett politiskt flyktingskap, var närmast självklar vid utarbetandet av flyktingkonventionen. För att bereda statut-flyktingarna ett större skydd föreskrevs, att dessa ändock skulle behålla denna sin ställning.²⁴

406. Ytterligare ett belägg för att ordet "omständigheter" skall tolkas som att genomgripande förändringar skall ha ägt rum i hemlandet, erhålles genom att undersöka uttalanden rörande frivillig repatriering.

En självklar förutsättning för frivillig repatriering är, att flyktingarna inte riskerar någon politisk förföljelse, om de återvänder till hemlandet. Man kan påträffa auktoritativa uttalanden från hemländernas sida, där det mer eller mindre tydligt deklarerats, att flyktingarna kan återvända till hemlandet utan att riskera någon förföljelse. Stundom har detta tagit sig det uttrycket, att hemländerna icke erkänt att något flyktingproblem existerat. Detta gäller framför allt de östeuropeiska staterna efter andra världskriget, där man föredragit att enbart tala om s. k. *displaced persons*.

Som exempel härpå kan anföras ett av Vitryska Sovjetrepubliken framlagt resolutionsförslag i samband med utarbetandet av statuter-na för flyktingskommissariatet.

The General Assembly,

Notes the failure of the Government of the United States of America, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, France and other countries to implement its resolution 8 (I) of 12 February 1946 on encouraging and assisting the early return of the displaced persons to their countries of origin;

²³ Jfr UN Doc. E/AC.7/SR. 160 s. 9.

²⁴ Jfr *Gutachten des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nation für Flüchtlinge*, Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht 1968, s. 155.

Recommends to the governments of the above-mentioned countries and to the governments of other countries in whose territories there are still refugees and displaced persons, that they should take steps to implement the above-mentioned resolution so as to complete the repatriation of the displaced persons and refugees to their countries of origin during 1951.²⁵

I debatten i tredje kommittén rörande sistnämnda resolutionsförslag framhöll öststaterna, att vad västmakterna kallade flyktingar uteslutande utgjordes av *displaced persons*. Dessa hindrades av västmakterna från att återvända och utnyttjades som arbetskraft mot underbetalning.²⁶

Liknande tankegångar gav öststaterna uttryck för i debatten i tredje kommittén vid planeringen av världsflyktingåret 1959—60. Sovjetunionen ansåg, att den operativa delen av den föreslagna resolutionen skulle ha följande lydelse:

The General Assembly,

Urges States Members of the United Nations and members of the specialized agencies to co-operate, in accordance with the national wishes and needs of each country for the purpose of promoting practical measures to solve the problems of refugees by securing material assistance for the repatriation of refugees and by carrying out the requisite work of information among refugees with a view to their earliest voluntary return to their home countries; by disseminating among refugees objective information in their mother tongues concerning life in their countries and concerning laws designed to facilitate the return of refugees to their home countries and their employment therein; by providing facilities for the official representatives of the countries concerned to visit the displaced persons' camp freely and to converse freely therein; — — —.²⁷

Vid tredje kommitténs behandling av flyktingkommissariens rapport för år 1958 anförde den ungerske delegaten bl. a., att de ungerska myndigheterna var tacksamma mot flyktingkommissarien för det arbete denne uträttat till förmån för de ungerska flyktingarna efter revolten 1956. Visserligen ansåg man, att repatriering var den bästa lösningen för denna flyktingkategori, men man respekterade principen, att denna skulle äga rum frivilligt. Man var mera tveksam, huruvida dessa var egentliga flyktingar. Snarare ville man se

²⁵ UN Doc. A/C.3/L.120.

²⁶ UN Doc. A/C.3/SR. 327.

²⁷ UN Doc. A/C.3/L.697.

orsaken till deras flykt i en ovilja att acceptera en annan social ordning. Ett skäl till att lämna landet var, att flyktingarna inte kunde leva upp till kommunistländernas mera strikta moraliska krav. Fler-talet av flyktingarna kvarstannade dock i asylländerna på grund av en mer eller mindre intensiv utländsk propaganda mot Ungern. De ungerska myndigheterna gav emellertid dem som återvände all den hjälp, som var nödvändig för att de skulle kunna återanpassa sig till de levnadsförhållanden, de haft före sin flykt från Ungern.²⁸

Ett liknande uttalande gjordes av den polske delegaten vid samma session. Polen hade alltid framhållit den frivilliga repatrieringen. Alla ansträngningar hade vidtagits av myndigheterna beträffande de flyktingar, som återvänt, för att erbjuda dessa ekonomiska, sociala och legala möjligheter på samma villkor, som gällde för övriga medborgare i Polen.²⁹

När det gäller de afrikanska flyktingproblemen må följande uttalande av den rwandesiske observatören vid flyktingkommissariets exekutivkommittés sammanträde 1964 tjäna som exempel. Denne framhöll

that his Government had made the necessary arrangements to receive those Rwandese refugees who wished to return to their country of origin. As for the other refugees, his Government would like to encourage them to go to work and lead a peaceful existence in the neighbouring countries which had so generously admitted them. He expressed appreciation for the asylum policy followed by the host Government and for the demonstration of international solidarity through which the necessary assistance was being given to the refugees concerned. A tribute was paid to the Executive Committee to the generous asylum policy followed by the host Governments of countries in Africa which were admitting considerable numbers of refugees from Rwanda, and to the co-operative effort of the international community in contributing towards the financing of the work of assistance for these refugees.³⁰

Vid exekutivkommitténs sammanträde våren 1967 yttrade sig den då närvarande observatören från Sudan lika uppskattande om flyktingkommissariets och asyländernas insatser. Han framhöll, att den frivilliga repatrieringen var den mest tilltalande lösningen av flyktingproblemen, och att de sudanesiska myndigheterna självfallet var

²⁸ UN Doc. A/C.3/SR. 872.

²⁹ UN Doc. A/C.3/SR. 872.

³⁰ UN Doc. A/5811/Rev.1, s. 14.

beredda att i största möjliga utsträckning bistå de flyktingar, som önskade återvända.³¹

Som framgår av den ovan lämnade översikten rörande repatriering, utgår man från att denna skall äga rum av fri vilja. Flyktingen skall således på ett eller annat sätt frivilligt ha avgivit en förklaring, att han önskar återvända till hemlandet.

Frågan är till vilka kategorier av flyktingar uttalanden om den frivilliga repatrieringen riktar sig. Man kan tänka sig två alternativ, nämligen å ena sidan till flyktingar, som fortfarande riskerar politisk förföljelse i hemlandet, samt å andra sidan till flyktingar, som inte längre riskerar sådan förföljelse. Det är uppenbart, att allt tal om repatriering skulle vara ologiskt och fullkomligt meningslöst, om det enbart riktade sig till den förra gruppen. Ingen internationell organisation och inget asylland skulle på allvar vilja uppmana dem, som fortfarande riskerar politisk förföljelse i hemlandet, att återvända dit och underkasta sig de konsekvenser, detta kan medföra. Det råder således inte någon tvekan om att den frivilliga repatrieringen i första hand riktar sig till de flyktingar, som *inte längre* hyser "välgrundad fruktan för förföljelse", och vilka bedömer situationen i hemlandet så, att de utan att bli utsatta för repressalier av något slag kan återvända.

407. Sambandet mellan den frivilliga repatrieringen och frågan om upphörande av politiskt flyktingskap framgår tydligt av stadgan för flyktingkommissariatet. Den definition av ordet flykting, som finnes i denna stadga, ansluter sig till flyktingkonventionens bortsett från vissa obetydliga detaljer och de i detta sammanhang irrelevanta datum- och geografiska begränsningarna. En motsvarighet till konventionens bestämmelser om när denna upphör att vara tillämplig finnes i stadgan för flyktingkommissariatet, paragraf 6 e) och f). Samtidigt är, som ovan framhållits, en av kommissariatets uppgifter att främja den frivilliga repatrieringen. För att denna senare bestämmelse skall bli meningsfull måste de flyktingar, som skall kunna repatrieras, vara övertygade om att de inte längre fruktar någon förföljelse i hemlandet. Men dessa personer kan inte ha berövats sin ställning som politiska flyktingar genom bestämmelserna i statuterna artikel 6 mom. e) och f), eftersom de då skulle falla utanför flyktingkommissariatets mandat. Att en flykting på grund av ändrade förhållanden i hemlandet inte längre riskerar politisk förföljelse där, berövar honom således inte hans ställning som flykting enligt

³¹ UN Doc. A/AC.96/SR. 153—164, s. 28.

statuterna för FN:s flyktingkommissariat, såvida det inte är fråga om förändringar av fundamental betydelse. Detsamma gäller rimligtvis flyktingsskap enligt 1951 års flyktingkonvention.

408. Bestämmelserna i artikel 1 mom. C 1)—4) kan sägas utgöra spegelbilder av förutsättningarna för att anses som flykting enligt konventionen. Rekvisiten för ställning som flykting är inte längre uppfyllda och därmed förlorar också en person sin ställning som flykting. Detta gäller inte i fråga om upphörandegrunderna i paragraferna 5) och 6). En person bör fortfarande anses som flykting även om i hemlandet smärre förändringar inträtt, som kan innebära att han vid en viss tidpunkt inte riskerar någon förföljelse. Endast fundamentala förändringar såsom exempelvis nazismens sammanbrott bör medföra att en person upphör att vara flykting.

409. Grunden härför är tydlig. Har en gradvis liberalisering i ett land inom ramen för samma politiska system ägt rum, finnes inte några garantier för att utvecklingen inom landet inte kan innebära en återgång till tidigare förhållanden. De utlännningar, som under den "liberala" perioden återsänts till hemlandet, kan ånyo riskera att utsättas för förföljelse. Det sagda kan på ett utmärkt sätt illustreras med utvecklingen i Tjeckoslovakien under åren 1967—1969.

410. En fråga, som måste beröras i detta sammanhang, är vilken betydelse som skall tilläggas att en amnestilag utfärdas i hemlandet. Ett exempel härpå utgör den amnestilag, som utfärdades i Ungern den 22 mars 1963, enligt vilken amnesti och abolition beviljades bl. a. för olovlig utresa samt för vissa handlingar, som utfördes under revolutionen 1956. (Se nedan nr 418.)

Den allmänt omfattade uppfattningen i utländsk doktrin är att en dylik lagstiftning inte påverkar en persons ställning som flykting. Tidigare har citerats uttalanden från regeringsrepresentanter, som gjorts i FN:s generalförsamling. I dessa har uttryckligen framhållits, att personer, som lämnat hemländerna, inte riskerar att utsättas för någon förföljelse, om de återvänder. Man kan konstatera att asylländerna inte fäst något avseende vid ifrågavarande uttalanden. Det är svårt att förstå, varför en amnestilag skulle tillmätas en speciell betydelse. En sådan lagstiftning kan inte sägas innebära en sådan förändring av omständigheterna i hemlandet, att en person därmed upphör att anses som flykting. I utländsk rättspraxis synes inte heller en amnestilag inverka på en persons ställning som flykting.³²

411. Frågan om upphörande av flyktingsskap på grund av ändrade

³² *Grahl-Madsen*, s. 401.

förhållanden i hemlandet har också en rättssäkerhetsaspekt.

Styrkan av det politiska flyktingskapet kan vara mer eller mindre starkt utvecklad. Inträder en omsvängning i hemlandet, kan detta innebära att de, vilkas flyktingskap är svagt, vid en bestämd tidpunkt inte längre riskerar att utsättas för politisk förföljelse i hemlandet. Om en politisk flykting förlorar denna ställning på grund av en liberalisering i hemlandet, skulle han således riskera att bli återvänd, och ju längre denna liberalisering framskrider, ju större grupper av flyktingar utsättes för denna risk. De tidigare flyktingarna förlorar alla garantier för att få kvarstanna i asyllandet. I och med att en person inte längre har ställning som politisk flykting blir vederbörande i princip jämställd med övriga utlänningar inom landet. Det föreligger emellertid fortfarande en väsentlig skillnad. Medan de senare frivilligt och i allmänhet för att uppnå personliga fördelar lämnat sitt hemland, är anledningen till en flykt fruktan för en politisk förföljelse. För att undgå denna *tvingas* han att lämna landet.

412. Innebörden av uttrycket *omständigheter* i konventionens artikel 1 mom. C 5) och 6) torde således vara, att endast fundamentala förändringar i hemlandet kan föranleda, att en person upphör att vara flykting. Den logiska konsekvensen härav är att frågan, huruvida en person är flykting, skall avgöras mot bakgrund av de omständigheter, som föreligger vid tidpunkten för hans flykt från hemlandet (eventuellt vid tidpunkten för hans framställning om asyl). Starka skäl talar därför för ett "urvalsförfarande" i samband med att en person ansöker om asyl. Ett sådant förfarande har också genomförts i flertalet kontinentala stater. (Se ovan nr 186 ff.) I stater, där ett dylikt förfarande inte etablerats, tvingas myndigheterna — om man vill upprätthålla en korrekt tillämpning av flyktingkonventionens bestämmelser — att vid avgörande av status-frågan beakta förhållanden som kan ligga åtskilliga år tillbaka i tiden.

413. I likhet med tidigare behandlade grunder för upphörande av flyktingskap, torde väsentligt ändrade förhållanden i hemlandet inte med nödvändighet leda till att en person upphör att vara flykting. Även om fundamentala förändringar inträffat, exempelvis en ändring av det politiska systemet, kan en person fortfarande riskera förföljelse. Ifrågavarande upphörandegrunder har — liksom tidigare behandlade fall — den betydelsen, att en ny prövning av en persons ställning som flykting kan äga rum. Denna prövning skall verkställas mot bakgrund av de omständigheter, som föreligger vid denna senare tidpunkt. Är kriterierna för flyktingskap enligt artikel 1 mom. A 2) fortfarande uppfyllda, skall han anses som flykting.

7.6.2. 1954 års utlänningslag

414. 1949 års utlänningskommitté framhöll, att en person inte längre kunde betraktas som politisk flykting, om möjlighet hade uppkommit att avlägsna utlänningen till hans hemland. Kommittén anförde vidare, att det förhållandet att myndigheterna vid en tidpunkt funnit att politiskt flyktingskap förelåg, inte var bindande för framtiden, utan att en omprövning kunde äga rum när anledning härtill förekom.³³ I propositionen angående Sveriges anslutning till 1951 års flyktingkonvention uttalade departementschefen bl. a., att innebörden av UtL 2 § var, att en person, som ej längre löpte risk för politisk förföljelse i hemlandet, ej längre kunde göra anspråk på att betraktas som politisk flykting.³⁴

Problemet berördes av JO i det ovan behandlade ärendet angående betydelsen av politiskt flyktingskap vid ådömande av förvisning. (Se ovan nr 216 ff.) I ärendet inhämtades yttrande från bl. a. utlänningskommissionen, som anförde, att en domstol borde meddela beslut om förvisning även i angivet fall. Som främsta argument härför anförde kommissionen, att förhållandena i utlänningsens hemland snabbt kunde undergå förändringar av sådan art, att utlänningen icke längre kunde anses som politisk flykting. Först på verkställighetsstadiet kunde nämligen med tillräcklig säkerhet bedömas, huruvida politiskt flyktingskap lade hinder i vägen för förvisningsbeslutets verkställande.³⁵

JO accepterade kommissionens ställningstagande och uttalade för egen del "att förvisning i regel icke bör underlätas enbart på den grund, att i 53 § utlänningslagen avsett hinder för verkställighet väntas uppstå."³⁶

Utlänningskommissionen och JO:s ställningstaganden i denna fråga synes innebära, att kraven på de förändringar, som skall ha inträtt i flyktingens hemland, för att denne skall upphöra att anses som politisk flykting kan sättas lågt.

415. Det finns emellertid även stöd för en motsatt uppfattning i utlänningslagens förarbeten. Ett politiskt verkställighetshinder har av departementschefen betecknats som "notoriskt".³⁷ Detta kan tyda på att departementschefen förutsatt att endast större förändringar i hemlandet kunde medföra förlust av ett politiskt flyktingskap.

³³ SOU 1951: 42, s. 172.

³⁴ KPr 1954: 134, s. 20.

³⁵ JO 1961, s. 146.

³⁶ JO 1961, s. 153.

³⁷ KPr 1954: 41, s. 71.

I kommentaren till utlänningslagen anföres, att ett politiskt flyktingskap är en sådan omständighet till vilken domstolen jämlikt UtlL 26 § andra stycket skall ta hänsyn vid bedömande av oin utlänningen skall förvisas eller ej. Kan det förutses, att det är omöjligt att verkställa förvisningen, är detta ett vägande skäl för att underlåta att döma till förvisning. Vidare anföres:

Det får dock icke förbises, att möjlighet till verkställighet kan yppa sig senare. *Politiska omvälvningar i utlänningens hemland* kan sålunda undanröja ett vid tiden för domen föreliggande hinder mot verkställighet.³⁸

Uttrycket ”politiska omvälvningar” tyder på att författaren avsett avsevärda förändringar av det politiska läget.

Av den proposition, i vilken flyktingskonventionen förelades riksdagen för godkännande, framgår att någon diskrepans mellan flyktingskonventionen och 1954 års utlänningslag inte var avsedd i fråga om upphörande av politiskt flyktingskap. Det säges uttryckligen att full överensstämmelse förelåg i berört hänseende:

Ehuru konventionen mera i detalj anger i vilka fall förföljelsesituationen skall anses hava upphört, synes en granskning av dessa uppräknade fall giva vid handen, att det allmännare uttryckssättet i lagförslaget icke berövar någon hans tidigare egenskap av politisk flyktning som icke jämväl enligt konventionen skulle upphöra att betraktas som flyktning.³⁹

416. Uttalandena i förarbetena till 1954 års utlänningslag och i samband med riksdagens godkännande av en svensk ratifikation av 1951 års flyktingskonvention är således motstridiga. Problemet om upphörande av politiskt flyktingskap har emellertid ofta aktualiserats i rättspraxis.

417. Den följande rättsfallsöversikten avser huvudsakligen utlänningsnämndens och utlänningskommissionens handläggning av verkställighetsärenden rörande ungerska medborgare, som avgjorts efter 1959. Att i första hand ärenden rörande medborgare från Ungern medtagits, är främst betingat av den jämförelsevis höga frekvensen av dylika ärenden rörande ungrare.

418. Den tidigare nämnda ungerska amnestilagen av den 22 mars 1963 har haft stor betydelse i svensk rättspraxis. En ungersk med-

³⁸ Kursiverat här. *Björling-Lindencrona*, s. 81.

³⁹ KPr 1954: 134, s. 20.

borgare, som flytt i samband med revolten torde inte i något fall, som avgjorts före amnestilagens ikraftträdande, ha underkänts som politisk flykting. Efter 1963 finns däremot åtskilliga fall, i vilka en ungersk medborgare inte ansetts som flykting. Stundom har detta motiverats med en uttrycklig hänvisning till 1963 års amnestilag. Det synes därför lämpligt att redogöra dels för ärenden, som avgjorts före nämnda lags ikraftträdande, dels för ärenden, som avgjorts därefter.

Enligt Amnestilagen 1 § beviljas amnesti bl. a. åt personer, som dömts för statsfientliga handlingar samt för krigsförbrytelser. Vidare efterskänkes straff för personer, som dömts för vissa gärningar, begångna i samband med revolten 1956, samt för personer, som gjort sig skyldiga till att ha lämnat Ungern utan tillstånd. I lagen föreskrives, att ett rättsligt förfarande inte kan inledas gentemot personer, som gjort sig skyldiga till ovan nämnda handlingar. Amnestilagen innehåller således även bestämmelser om abolition (dvs. ett efterskänkande av straff, innan dom avkunnats eller åtal väckts).

Från dessa regler ges i 2 § åtskilliga undantag. Bl. a. omfattas inte personer, som gjort sig skyldiga till spioneri, landsförräderi eller högförräderi så som dessa brott definieras i den ungerska strafflagen. Undantagna är också personer, som återfallit i brott. Amnestien gäller inte heller den, som förövat mord, rån, plundring, mordbrand, uppsåtlig anstiftan av brand å allmän egendom eller sprängattentat.

Enligt ett uttryckligt stadgande i 8 § förlorar amnestien sin giltighet för en person, som efter beslutet om benådningen inom 3 år blir dömd för annat brott. Bestämmelsen torde innebära, att en ungersk flykting, som under sin exil varit politiskt verksam mot den rådande regimen i hemlandet (vilket kan medföra straff enligt den ungerska strafflagen), inte omfattas av amnestien.

Ärenden, avgjorda före amnestilagens ikraftträdande

419. (642 871) A uppgav vid polisförhör i Sverige, att han deltagit i striderna i Budapest och kämpat med vapen i hand. Skälet till flykten från Ungern var hans önskan att i något annat land skaffa sig bättre försörjning.

A hade i Sverige straffats för följande brott.

1) Straffarbete 8 månader samt *förvisning* för uppsåtlig misshandel (SL 14: 12), medhjälp till grov stöld, medhjälp till försök till grov stöld, häleri och åverkan. Misshandelsbrottet bestod i att A tilldelat en person ett par knytnävsslag i ansiktet, så att denne fallit omkull och förlorat medvetandet.

2) Straffarbete 1 år 2 månader för grov stöld vid 10 tillfällen, förberedelse till grov stöld och olovlig körning.

3) Straffarbete 3 månader för häleri.

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen, som fann att A var att anse som politisk flykting, fogade hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

(643 165) B anförde vid förhör efter inresan till Sverige som stöd för politiskt flyktingskap, att han vid tidpunkten för revoltens utbrott haft anställning i Budapest. Då oroligheterna började, deltog han i den allmänna strejk som utbröt, och han anslöt sig snart till frihetsrörelsen och var med i demonstrationer och strider. Sedan han insett, att revolten skulle misslyckas, beslöt han sig för att lämna landet.

I skrivelse till utlänningskommissionen anfördes i fråga om B:s politiska flyktingskap därutöver, att han blivit igenkänd och "noterad" under sitt deltagande i striderna i Budapest, varför han hade att vänta ett strängt straff, om han återvände till hemlandet.

B hade i Sverige straffats för följande brott.

1) Fängelse 2 månader, villkorlig dom, för stöld, olovlig körning och förselser mot vägtrafikförordningen.

2) Straffarbete 1 år 2 månader samt *förvisning* för det han förmått kvinna till otukt genom våld och hot om våld (SL 15: 15 a) och miss-handel (SL 14: 12). Den tidigare villkorliga domen förklarades förverkad.

Såväl utlänningsnämnden som utlänningskommissionen ansåg B vara politisk flykting och fogade hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

420. Fallen A och B behandlades av utlänningsnämnden före amnestilagens ikraftträdande. I båda fallen synes utlänningarna ha haft relativt svaga skäl för politiskt flyktingskap; A åberopade deltagande i revolten, som emellertid angavs mycket knapphändigt, medan B som orsak till flykten anförde, att han önskade skaffa sig bättre utkomstmöjligheter. B:s deltagande i revolten synes ha varit av underordnad betydelse. Den brottslighet, till vilka dessa flyktingar gjort sig skyldiga, är av relativt allvarlig beskaffenhet.

Utlänningskommissionen ansåg före amnestilagens tillkomst, att det inte var möjligt att bedöma, vilka åtgärder, som kunde drabba hemvändande ungrare. En utredning rörande förhållandena i Ungern införskaffades i anledning av fallet B. I denna anfördes i fråga om hemvändande ungrare, att dessa efter kort tid inlemmades i samhället och att de erhöll arbete. I vissa fall hade efter de sedvanliga förhören vederbörande ansetts skyldiga till brott och dömts härför.

Ofta hade säkerhetsorganen först senare eller genom hemvändande dissidenter erhållit uppgifter, vilka lagts till grund för åtal för brott, begångna under revolutionen. Vidare anfördes, att det officiellt gjordes gällande att endast personer, som under revolutionen begått mord eller andra grova brott blev bestraffade. Uttalanden av denna innebörd hade senast gjorts vid en partikongress. Det framhölls i utredningen, att det var omöjligt att avgöra, vilka slags brott som föll inom denna kategori.⁴⁰

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen torde inte ha varit hjälpta av den införskaffade utredningen rörande förhållandena i Ungern, som innehöll delvis motstridiga uppgifter. Man kan emellertid konstatera, att någon hänsyn inte togs till de officiella deklarationer, som avgavs av ungerska myndigheter angående möjligheterna för ungerska flyktingar att återvända till hemlandet. Som tidigare påpekats finns inte heller något ärende, i vilket en ungersk medborgare, som flytt i samband med revolten, inte ansetts som flykting före ikraftträdandet av amnestilagen.

Ärenden, avgjorda efter amnestilagens ikraftträdande

421. Redogörelsen för rättsfall, som avgjorts efter amnestilagens ikraftträdande, har indelats i tre grupper. I den första gruppen upptages ärenden, i vilka utlänningarnas skäl för flyktingskap bedömts vara tungt vägande. Den andra gruppen omfattar ärenden, i vilka utlänningarnas skäl för flyktingskap är svagare utvecklat. Utlänningarna har inte längre ansetts som politiska flyktingar. Den tredje gruppen upptar personer, som likaledes har mindre starka skäl för att anses som flyktingar, men som ändå behållit en sådan ställning.

Grupp 1: Kvalificerat politiskt flyktingskap. Personer, som ansetts som politiska flyktingar

422. I nedanstående ärenden tilläts utlänningarna stanna, trots att de gjort sig skyldiga till brottslighet av allvarlig beskaffenhet.

(645 417) C var antikommunist men hade aldrig varit politiskt verksam. Under revolten 1956 deltog han i striderna i Budapest och var då beväpnad med kulsprutepistol. Anledningen till flykten var fruktan att arresteras för sitt deltagande under revolten.

C hade gjort sig skyldig till följande brott i Sverige.

1) Fängelse 1 månad 15 dagar för rattfylleri och olovlig körning.

2) Fängelse 1 månad för grov olovlig körning samt brukande av bristfälligt motorfordon.

⁴⁰ Skrivelse från svenska beskickningen i Budapest till UD, den 10 december 1959.

3) Straffarbete 4 månader, villkorlig dom, för bedrägeri och häleri.
4) Straffarbete 1 år 2 månader för de i den villkorliga domen avsedda brotten samt för grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning, medhjälp till sådant brott och olaga innehav av skjutvapen.

5) Straffarbete 1 år 8 månader samt *förvisning* för grov stöld i 3 fall, grovt häleri, vårdslöshet i trafik, rattonycterhet samt obehörigt avvikande från plats för trafikolycka.

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen fogade hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

(646 122) D, som vid tiden för revolten 1956 fullgjorde sin militärtjänst, hade som ungersk soldat och iklädd uniform deltagit i strider mot ryska stridsförband, varvid han dödat ett flertal ryssar.

I Sverige hade han gjort sig skyldig till följande brott.

1) Dagsböter för olovlig körning.

2) Straffarbete 4 månader för stöld, snatteri, egenmäktigt förfarande och olovlig körning.

3) Straffarbete 3 månader för stöld.

4) Straffarbete 1 år för grov stöld, olovlig körning och rattonycterhet.

5) Straffarbete 8 månader samt *förvisning* för egenmäktigt förfarande, misshandel (SL 14: 13), fylleri, förargelseväckande beteende, våld samt motstånd, våld mot tjänsteman, grov stöld och försök till grov stöld. Misshandelsbrottet bestod i att D sparkat en liggande person i magen och i underlivet.

6) Straffarbete 4 månader för häleri, grov olovlig körning och underlåtenhet att ha motorfordon trafikförsäkrat.

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen fogade hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

(645 332) E deltog under revolten i gatustrider i Budapest. Han hade då varit beväpnad med kulsprutepistol, pistol och handgranater. Han kunde inte med säkerhet ange, om han under striderna dödat någon, eftersom alla i den grupp han tillhörde oftast skjutit samtidigt. Han trodde emellertid, att han blivit fotograferad i saniband med begravningar av under striderna omkomna motståndsmän.

E hade i Sverige straffats för följande brott.

1) Fängelse 2 månader, villkorlig dom, för förskingring.

2) Straffarbete 1 år 9 månader för det i den villkorliga domen avsedda brottet samt för stöld, grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning, bedrägeri, förskingring och övergrepp i rättssak.

3) Fängelse 2 år 6 månader samt *förvisning* för bedrägeri, förskingring, grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning och anstiftan till undertryckande av urkund. E hade bl. a. bedragit en kvinna på samman-

lagt 15 000 kronor samt lurat den firma, i vilken han var anställd, på ca 30 000 kronor genom att förfälska ordersedlar.

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen fogade hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

423. Gemensamt för fallen C-E är att utlänningarna aktivt deltagit i strider under revolutionen 1956 och att de härvid bekämpat och dödat motståndare. Som tidigare nämnts omfattar amnestilagen inte personer, vilka gjort sig skyldiga till mord, rånmord, plundring, mordbrand, uppsåtlig anstiftan av brand å allmän egendom eller sprängattentat. Enligt av utlänningskommissionen inhämtade uppgifter skulle detta undantag gälla även om ett brott, som omnämnes i 6 § amnestilagen, begåtts i strid i samband med revolten. Om således någon dödat en motståndare i strid, anses han likväl ha gjort sig skyldig till mord, således ett brott som inte omfattas av den allmänna amnestien.⁴¹

De handlingar, till vilka utlänningarna i fallen C—E gjort sig skyldiga under revolten i Ungern, synes vara av sådan beskaffenhet, som avses i 6 § av amnestilagen, och således undantagna från amnestien. Utlänningarna torde därför ha straff att vänta vid en återkomst till hemlandet. Detta torde också ha varit skälet till att besluten om avlägsnande kombinerats med hemlandsklausuler.⁴²

Grupp 2. Svagt politiskt flyktingskap. Personer, som upphört att anses som flyktingar

424. I följande tre fall har utlänningarna inte ansetts som politiska flyktingar.

(646 384) F uppgav vid förhör strax efter ankomsten till Sverige bl. a. följande. Vid krigsslutet hade under lek med kvarlämnade tyska vapen ett skott från ett pansargevär råkat träffa en rysk ammunitionstransport, varvid 32 ryssar skulle ha omkommit. F hade gripits av ryska soldater och han skulle ha deporterats till Ryssland. Under färden dit lyckades han rymma i Rumänien, där en ungersk familj tog hand om honom. 1951, medan han fortfarande befann sig i Rumänien, hade han arresterats. Anledningen härtill var att han haft vetskap om ett illegalt politiskt parti, i vilket vänner till F varit medlemmar. Under drygt två år hade han därefter varit placerad i ett arbetsläger i Rumänien. 1954 hade han legalt återvänt till Ungern. Då han efter tre månader inkallades till militärtjänstgöring, vägrade han att inställa sig och flydde mot den österrikiska gränsen. Han blev emellertid fasttagen

⁴¹ Skrivelse från svenska beskickningen i Budapest till UD, den 2 mars 1964.

⁴² Angående den av utlänningarna ådagalagda brottsligheten, jfr. ovan avsnitt 6.3.2.1.2.

och placerad i fängelse, i vilket han vistades till i maj 1955, då han frigavs efter att ha beviljats amnesti. Ca 1 år därefter flydde han till Österrike. Som anledning till flykten uppgav F, att han stått under övervakning från polisens sida.

Vid ett senare hållet förhör uppgav F, att han vid krigsslutet under ett luftanfall mot Budapest hade erhållit så svåra huvudskador, att han under två år varit tvungen att vistas på sjukhus. Av politiska orsaker hade han 1951 sänts till ett arbetsläger i Rumänien. Efter återkomst till Ungern 1954 hade han åter fängslats.

Enligt en tredje version hade F 1945 fått medfölja en rysk transport till Rumänien, där han vistades till 1950. Efter nationaliseringen där hade han haft svårigheter att klara sitt uppehälle, och i mars 1950 hade han internerats. Fyra år senare hade han återvänt till Ungern.

Vid ett senare hållet förhör inför utlänningsnämnden hänvisade F till de uppgifter angående sina levnadsförhållanden, som han lämnat i samband med inresan till Sverige.

F dömdes i Sverige för följande brott.

1) Fängelse 6 månader, villkorlig dom, för grovt egenmäktigt förfarande, uppsätlig misshandel varå ingen kroppsskada följt, våldsamt motstånd och våld mot tjänsteman, skadegörelse, snatteri, häleriförseelse och fylleri.

2) Dagsböter för snatteri.

3) Straffarbete 6 månader för grovt bedrägeri medelst förfalskning. Straffbestämningen i förstnämnda dom förklarades förverkad.

4) Straffarbete 1 år 8 månader och *förvisning* för misshandel samt grov stöld. F hade gjort inbrott i en uraffär och tillägnat sig varor till ett värde av ca 200 000 kronor.

5) Straffarbete 2 år 2 månader för grov stöld vid 6 tillfällen och försök till grov stöld. Vid flertalet av de grova stölderna hade F gjort inbrott i olika guldsmedsaffärer och tillgripit varor till ett sammanlagt värde av ca 300 000 kronor.

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen behandlade frågan om verkställighet av den F ådömda förvisningen första gången (efter domen under punkt 4) innan den ungerska amnestilagen trätt ikraft. Hemlandsklausul fogades härvid till förvisningsbeslutet.

Sedan F gjort sig skyldig till nya brott (punkt 5), prövades verkställighetsfrågan ånyo, efter det att amnestilagen trätt ikraft. Denna gång yttrade utlänningsnämnden: "Nämnden, som anser att /F/ icke numera bör betraktas som politisk flykting, finner hinder icke möta för att förvisningen verkställs genom dennes befordran till Ungern."

Kommissionen hemställde i skrivelse till ungerska legationen, att hemlandspass eller inresetillstånd måtte utfärdas för F för att möjliggöra dennes återsändande till Ungern. Sedan legationen svarat, att F inte kunde återtagas, beviljades han anstånd med verkställighet av förvisningsbeslutet.

(653 809) G hade växt upp i föräldrahemmet i en by i den ungerska landsorten. Han uppgav, att han i hemlandet dömts till 8 års fängelse för antikommunistisk verksamhet. I augusti 1956 hade han beviljats amnesti och då återvänt till hemorten.

Vid revoltens utbrott hade han utsetts till "bypresident" och som sådan haft till uppgift att leda motståndet mot hemmakommunisterna och ryssarna. Han var beväpnad med pistol men hade aldrig behövt använda sitt vapen. Som bypresident hade han placerat ut vakter på strategiska platser. Några demonstrationer eller strider hade emellertid inte förekommit. I januari 1957 hade han flytt från Ungern. Anledningen till att han inte gjort detta tidigare var, att han som bypresident känt ett visst ansvar och att han därför inte kunnat lämna landet tidigare.

G hade i Sverige dömts till straffarbete 2 år 6 månader och *förvisning* för försök till rån (taxirån). Ur domskälen må följande citeras: "Gärningen har föregåtts av en noggrann och i detalj utarbetad plan, innefattande angrepp på person i utsatt ställning och å enskild plats. Tillvägagångssättet vittnar om stor råhet och okänslighet för annan persons hälsa och liv. Läkarintyget ger visserligen för handen, att den — — — tillfogade skadan icke kan anses svårare än i 14 kap. 12 § strafflagen säges, men det är uppenbart att risk förelegat för betydligt svårare skada, vilket framgår av /G:s/ egen uppfattning om resultatet av misshandeln".

Utlänningsnämnden fann, att G ej kunde anses som politisk flyktning. Sedan ungerska myndigheter avslagit en framställning från kommissionen om utfärdande av hemlandspass eller inresetillstånd för G, beslöt utlänningskommissionen att bevilja G anstånd med verkställighet av förvisningen.

(645 781) H hade aktivt deltagit i revolten 1956. Även sedan myndigheterna hade uppmanat befolkningen att lägga ned vapnen, hade han deltagit i striderna. Efter några dagar hade han tillfångatagits av AVH-män men släppts efter förhör. Av fruktan för repressalier hade han flytt från Ungern.

I Sverige dömdes H för följande brott.

- 1) Fängelse 4 månader, villkorlig dom, för stöld och bedrägeri.
- 2) Straffarbete 1 år 2 månader för de i den villkorliga domen avsedda brotten samt för urkundsförfalskning, grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning och försök till sådant brott.
- 3) Straffarbete 2 år och *förvisning* för förberedelse till grovt bedrägeri och till urkundsförfalskning, grov stöld vid tre tillfällen (bl. a. i en guldsmedsbutik där varor för ca 200 000 kronor stulits), häleri, ringa häleri, olovligt förfogande samt grov olovlig körning.

I samband med prövningen av verkställighetsfrågan ansågs H inte vara politisk flyktning.

425. I fallet F hade utlänningsnämnden lämnat hemlandet före revoltens utbrott 1956. Vid den första behandlingen av verkställighetsfrågan förordade utlänningsnämnden och beslöt utlänningskommissionen, att hemlandsklausul skulle fogas till förvisningsbeslutet. Vid denna tidpunkt ansåg man följaktligen, att F var att betrakta som politisk flykting. Amnestilagen hade ännu ej trätt i kraft, och beslutet stod helt i överensstämmelse med då rådande praxis.

Vid förnyad behandling av verkställighetsfrågan, sedan F gjort sig skyldig till nya brott, ändrade utlänningsnämnden ståndpunkt och ansåg, att han ej längre var politisk flykting. Nämnden deklarerade denna gång, att den ansåg att F *icke numera* borde betraktas som politisk flykting.

Vad som inträffat under tiden mellan utlänningsnämndens två yttranden i ärendet, var dels ikraftträdandet av amnestilagen, dels att F gjort sig skyldig till nya brott i Sverige. Han torde emellertid inte ha kunnat befrias från straff enligt den ungerska amnestilagen. Han synes nämligen ha straffats tidigare i hemlandet och därefter återfallit i brott (deltagandet i revolten och illegal utresa). Vad som föranlett att F vid den senare prövningen av verkställighetsfrågan inte längre betraktades som politisk flykting, torde därför ha varit att han begått nya brott i Sverige.

Den brottslighet till vilken F gjorde sig skyldig i Sverige var av allvarlig beskaffenhet. Som en försvårande omständighet torde ha betraktats det faktum, att F kort tid sedan han frigivits från fängelse efter att ha undergått straff för misshandel och grov stöld, fälldes till ansvar för nya brott och dömdes till straffarbete 2 år 2 månader. Det synes som om förutsättningar för en tillämpning av UtL 54 § första stycket (förverkande av asyl) förelegat, så som detta stadgande tillämpades i tidigare praxis. (Se ovan nr 367.)

Utlänningsnämnden synes även i detta fall ha gjort en avvägning mellan olika faktorer, dvs. man har "med beaktande av hela den föreliggande situationen" funnit den förföljelse, som hotade F i hemlandet, ringa i förhållande till den skada, som kunde uppkomma av hans kvarblivande i riket. Men i stället för att — i enlighet med tidigare praxis — tillämpa reglerna i UtL 54 § rörande förverkande av asyl, har nämnden deklarerat, att F inte längre var att anse som politisk flykting. Härigenom har reglerna om politiskt verkställighets hinder kunnat åsidosättas.

426. I fallet G är det tveksamt, om hans deltagande i revolten var av så liten omfattning, att han kunde påräkna amnesti. I egenkap av "bypresident" är det möjligt, att han skulle ha straffats för

högförräderi, och vid sådant brott kunde straff inte efterskänkas (Amnestilagen 2 §). Amnesti torde dessutom ha varit utesluten, eftersom G återfallit i brott. Han ansågs emellertid inte som politisk flykting. Den av G ådagalagda brottsligheten torde ha inverkat vid prövningen av frågan om han var politisk flykting.

Det brott, till vilket G gjorde sig skyldig i Sverige, var otvivelaktigt av allvarlig beskaffenhet, och förutsättningar för en tillämpning av UtL 54 § — i enlighet med tidigare praxis — torde ha förelegat. Även i detta fall synes en avvägning ha ägt rum mellan samtliga omständigheter i ärendet. Ett avgörande av det politiska flyktingskapet enbart med hänsynstagande till vad G åberopat som stöd härför borde nämligen ha resulterat i att han ansetts som flykting. På grund av brottets allvarliga beskaffenhet var det emellertid önskvärt, att G tvingades lämna landet. Man valde härvid den enklare vägen att förklara, att G inte var att anse som flykting.

427. Även i fallet H är det tveksamt, om hans deltagande i revolten var av sådan underordnad betydelse, att han kunde påräkna amnesti. H hade emellertid gjort sig skyldig till upprepad brottslighet. Troligen har liksom i föregående fall den risk för förföljelse, som hotade H i hemlandet, vägt mot "faran" av hans kvarblivande i riket.

Grupp 3: Svagt politiskt flyktingskap. Personer, som ansetts som politiska flyktingar

428. I följande ärenden har utlänningarna ansetts som politiska flyktingar.

(669 030) I uppgav vid det första polisförhøret efter ankomsten till Sverige, att han inte deltagit i revolten 1956. Dessa uppgifter ändrades vid ett senare hållet förhör, då han påstod sig ha deltagit i oordnade gatustrider under ungefär en vecka, tills ryssarna återtog kontrollen. Han hade under dessa strider erhållit ett ytligt sår i armen, och han kunde förevisa ärr efter detta.

Han lämnade Ungern först i januari 1960. I slutet av 1959 hade nämligen kamrater till I gripits och straffats för sitt deltagande under revolten, och han befarade att även han skulle arresteras. Han hade tidigare inte vågat tala om de rätta förhållandena av fruktan för att återsändas till hemlandet.

I hade i Sverige ådömts straffarbete 8 månader samt förvisning för grovt bedrägeri medelst urkundsförfalskning. Han hade vid 4 tillfällen gjort sig skyldig till checkbedrägerier och utkvitterat sammanlagt ca 4 000 kronor.

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen, som ansåg att H var politisk flykting, fogade hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

(695 913) K hade inte avslutat sin skolgång, då revolten bröt ut 1956. Han hade under denna deltagit med vapen i hand. I december 1956 flydde han till Österrike.

K dömdes i Sverige till fängelse 2 månader samt *förvisning* för stöld. Vid behandlingen av verkställighetsfrågan fogades hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

(646 358) L vistades vid utbrottet av revolten i landsorten. Sedan han anslutit sig till revolutionärerna deltog han under några dagar i strider i hemstaden. Tillsammans med en grupp revolutionärer hade han begett sig till en närliggande stad, där man antog, att regerings-trogna styrkor skulle uppehålla sig. I denna stad var det emellertid lugnt vid denna tid, varför gruppen återvände till hemstaden, där den upplöstes. Sedan revolten slagits ned lämnade L Ungern av fruktan för att bli deporterad.

L dömdes i Sverige för följande brott.

1) Straffarbete 4 månader, villkorlig dom, för grov stöld, försök till grov stöld och häleri.

2) Skyddstillsyn och böter för grov stöld.

3) Fängelse 8 månader för grov stöld.

4) Fängelse 6 månader samt *förvisning* för stöld och grov stöld.

Domskälen i sistnämnda dom innehåller följande beträffande förvisningen: "Vad angår yrkandet att /L/ skall förvisas ur riket finner häradsrätten, att det på grund av /L:s/ tidigare och nu förevarande brottslighet kan befaras, att /L/ kommer att här i riket fortsätta sin brottsliga verksamhet. Väl må jämlikt 28 § utlänningslagen utlännings, som då åtalet väcktes var bosatt i riket sedan minst fem år tillbaka, förvisas endast om synnerliga skäl är därtill, och /L/ har, såsom framgår av det ovan anförda, varit bosatt i Sverige nära tio år. Emellertid anser häradsrätten med hänsyn till dels /L:s/ vid flerfaldiga tillfällen ådagalagda brottslighet, dels att han vid de nu förevarande brottstillfällena uppenbarligen varit den drivande kraften dels ock att han, bortsett från längden av den tid han vistats här, har ringa anknytning till Sverige att sådana synnerliga skäl föreligger att /L/ bör förvisas ur riket. Förbudet för /L/ att hit återvända bör gälla för all framtid."

Utlänningsnämnden och utlänningskommissionen fogade hemlandsklausul till förvisningsbeslutet.

429. Den brottslighet, till vilken utlänningsarna I, K och L befunnits skyldiga i Sverige, var av jämförelsevis ringa beskaffenhet. De två förstnämnda hade endast fällts till ansvar vardera en gång. Gemen-samt för utlänningsarna är vidare, att de skäl, som de åberopade som stöd för politiskt flyktingskap, var tämligen vaga. I fallet K anges i förhörsprotokollen endast, att han deltagit med vapen i hand, men

någon närmare utredning härom föreligger inte. Alla tre har emellertid ansetts som politiska flyktingar.

430. En jämförelse av skälen för politiskt flyktingskap mellan utlänningarna tillhörande grupp 2 (F, G och H) och utlänningarna tillhörande grupp 3 (I, K och L) torde utvisa, att de förra haft starkare skäl för att anses som flyktingar. Om utlänningarnas flyktingskap skulle bedömas olika, borde således F, G och H ha ansetts som flyktingar. Eftersom utgången blivit den rakt motsatta, måste andra faktorer ha haft betydelse vid avgörandet av status-frågan. En sådan faktor torde vara brottsligheten. Denna är av ojämförligt allvarigare beskaffenhet i fråga om utlänningarna tillhörande grupp 2.

En jämförelse mellan de två grupperna synes därför bekräfta, att en avvägning mellan olika faktorer ägt rum vid utlänningsmyndighetens ställningstagande till deras flyktingskap. Att göra en sådan avvägning vid avgörande av om en person är politisk flykting, strider mot 1954 års utlänningslag.

431. Intrycket att ovidkommande faktorer beaktas vid prövning av en status-fråga, stärkes av följande rättsfall rörande en polsk medborgare.

(652 336) M hade vid tiden för de politiska oroligheterna i Polen hösten 1956 fullgjort sin värnplikt ombord på ett fartyg tillhörande polska marinen. Han hade propagerat mot den rådande regimen och bl. a. uppmanat kamrater att göra uppror mot sina chefer och att beskjuta marinledningens byggnader. M befarade, att han skulle komma att straffas för detta, och han beslöt sig för att hoppa av, då det fartyg på vilket han tjänstgjorde, besökte svensk hamn.

M hade aldrig varit ansluten till något politiskt parti men var motståndare till kommunistregimen i hemlandet. Han ansåg, att han skulle kunna bli dömd till döden, om han återsändes, eftersom han dessutom deserterat från sin militärtjänstgöring.

M fälldes i Sverige till ansvar för våld mot tjänsteman, försök till mord, grov stöld och försök till rån och dömdes till minst 3 års förvaring i säkerhetsanstalt samt *förvisning*. M hade bl. a. i en militärförläggning tillgripit en kulsprutepistol och beväpnad med denna gjort ett misslyckat rånförsök. Sedan han upptäckts av polis, hade han försökt att skjuta sig fri och avlossat ett antal skott mot förföljande poliser.

Då utlänningsnämnden behandlade frågan om verkställighet av den M ådömda förvisningen uttalade nämnden, att M ej var politisk flykting och att hinder för att verkställa förvisningen till Polen ej förelåg.

Kommissionen beslöt, att eftersom M enligt utlåtande av läkare var i behov av vård på sinnessjukhus och eftersom UtIL 71 § var tillämplig, verkställighet inte fick äga rum, så länge vårdbehov förelåg.

Utlänningsmyndigheten hade före behandlingen av verkställighetsfrågan aldrig explicit tagit ställning till M:s påstådda flyktingskap. En jämförelse med andra ärenden rörande polska medborgare (se exempelvis under avsnitt 2.2.6.5.1.) gör det emellertid sannolikt, att en sådan prövning skulle ha resulterat i ett konstaterande att han var politisk flykting.

De skäl som M åberopat som stöd för politiskt flyktingskap, synes vara starka. Å andra sidan är de brott, för vilka M dömdes i Sverige, av allvarlig beskaffenhet. Den enda rimliga förklaringen till att utlänningsnämnden underkänt det politiska flyktingskapet är, att nämnden företagit en avvägning mellan å ena sidan den fara för förföljelse, som hotade M i hemlandet, samt å andra sidan faran av hans kvarblivande i riket. Men i stället för att undersöka förutsättningarna för verkställighet av förvisningsbeslutet till hemlandet jämlikt UtL 54 §, har utlänningsnämnden deklarerat, att utlänningen inte är att anse som politisk flykting.

432. I följande ärende rörande en polsk medborgare framkommer tydligt, att denne upphört att anses som flykting.

(614 272) N åberopade som stöd för politiskt flyktingskap, dels att han illegalt lämnat landet, dels att han vägrat att bli medlem i kommunistiska partiet. Vid ett senare förhörstillfälle uppgav han, att han lämnat landet av fruktan för att bli arresterad av säkerhetspolisen.

N ansågs av polismyndigheter i Sverige som asocial, arbetsskygg och alkoholiserad. Han hade ett flertal gånger straffats för fylleriförseelser och vid tre tillfällen för förmögenhetsbrott, sista gången till straffarbete 10 månader.

I samband med att N ansökte om förlängt uppehållstillstånd ifrågasattes förpassning av N. Utlänningsnämnden yttrade härvid: "Nämnden anser, att N bör förpassas. Enär /N/ numera icke torde löpa risk för att bli utsatt för politisk förföljelse, finner nämnden hinder icke möta för att /N/ vid verkställighet av förpassningsbeslutet befordras till Polen."

Utlänningskommissionen avslog N:s framställning om uppehållstillstånd och beslöt att han skulle förpassas ur riket. Beslutet verkställdes till hemlandet.

Frågan om N:s avlägsnande ur riket hade inte aktualiserats, förrän beslut fattades om hans förpassning. Av utlänningsnämndens yttrande framgår emellertid, att han tidigare ansetts som politisk flykting ("numera icke torde löpa risk för att bli utsatt för politisk förföljelse").

Även i detta fall synes utlänningsnämnden och utlänningskommissionen ha gjort en avvägning mellan i ärendet förekommande om-

ständigheter, vid vilken N:s alkoholism och asocialitet talade för att han återsändes till hemlandet. Ett bedömande av N:s politiska flyktingskap utan hänsyntagande till dennes levnadsomständigheter efter ankomsten till Sverige skulle troligen ha resulterat i att han ansetts som politisk flykting.

433. I kapitel 6 har behandlats frågor angående förverkande av asyl. Härvid har sagts, att utlänningsmyndigheten åtminstone under perioden 1954—1960 vid tillämpningen av UtL 54 § första stycket gjort en avvägning mellan den risk för förföljelse, som hotade flyktingen i hemlandet och den "fara" hans kvarblivande innebar för riket. Vidare har påståtts, att denna avvägning står i strid med UtL 54 § och med 1951 års flyktingkonvention.

Efter 1960 synes utlänningsmyndigheten inte i något fall ha vägt olika omständigheter mot varandra vid en tillämpning av nämnda stadgande. Av den i detta kapitel lämnade rättsfallsöversikten torde emellertid framgå, att det funnits åtskilliga fall efter nämnda tidpunkt, då förutsättningar för en tillämpning av stadgandet om förverkande av asyl förelegat — så som detta tolkades i tidigare praxis. Att en ändring ägt rum torde bero på att utlänningsmyndigheten numera upprätthåller en mera korrekt tillämpning av brottsrekvisitet i UtL 54 § första stycket.

434. Men även efter 1960 synes utlänningsmyndigheten företaga samma avvägning mellan olika omständigheter för att avgöra, om en flykting skall få kvarstanna eller inte. Skillnaden är, att medan denna avvägning tidigare ägde rum vid en ifrågasatt tillämpning av UtL 54 §, har denna i senare praxis ägt rum för att avgöra, huruvida en person skall anses som flykting enligt UtL 2 §. Det praktiska resultatet blir i bägge fallen detsamma, dvs. att det blir möjligt att avlägsna en icke önskvärd flykting.

435. Enligt 1954 års utlänningslag skall frågan, om en person är flykting, avgöras i enlighet med den definition, som gives i UtL 2 § andra stycket. Att göra en avvägning av ovan nämnt slag strider mot utlänningslagen.

436. Denna praxis är dessutom otillfredsställande med hänsyn till de regler, som uppställs i utlänningslagen angående handläggningen av utlänningsärenden. Beträffande frågor rörande förverkande av asyl föreslog visserligen 1949 års utlänningskommitté, att dessa slutligt skulle avgöras av den centrala utlänningsmyndigheten, då grunden härför var ådagalagd kriminalitet.⁴³ Utan närmare motivering

⁴³ SOU 1951: 42, s. 175.

ändrades kommitténs förslag, och beslut i samtliga fall rörande verkställighet enligt UtL 54 § skall underställas Kungl. Maj:ts prövning (UtL 58 § fjärde stycket). Då något politiskt verkställighetshinder inte föreligger, avgör däremot — med undantag för besvärssärenden — den centrala utlänningsmyndigheten ärendena slutligt.

I föreliggande fall, då en utlännings upphör att anses som politisk flykting efter en avvägning mellan olika faktorer, har utlänningsmyndigheten undandragit ärendet Kungl. Maj:ts prövning. Frågan om verkställighet brukar som regel inte heller hänskjutas till Kungl. Maj:t jämlikt UtL 47 §. För utlännings återstår endast att genom en ansökan om nåd eller återbrytande av avlägsnandebeslutet få sitt fall prövat av Kungl. Maj:t. Otvivelaktigt rimmar detta illa med de rättssäkerhetssynpunkter, som varit vägledande vid utlänningslagens tillkomst.

437. Som tidigare framhållits avgöres i Sverige frågan om en person är att anse som flykting, först då utlännings hotas av att avlägsnas ur riket. Det torde inte råda någon tvekan om, att utlänningsmyndigheten härvid grundar sitt ställningstagande till statusfrågan på omständigheter, som föreligger vid tiden för prövningen. Konsekvensen härav blir, att även mindre förändringar i utlänningsens hemland kan leda till att en person inte kommer att anses som flykting. Svensk praxis torde i förevarande hänseende stå i strid med 1951 års flyktingkonvention. Det kan i detta sammanhang anmärkas, att utlänningsmyndigheten anser sig oförhindrad att när som helst ta upp en statusfråga till förnyad prövning.

7.7. Slutsatser rörande upphörandegrunderna i 1951 års flyktingkonvention

438. I flyktingkonventionen artikel 1 mom. C uppräknas ett antal fall, då konventionen upphör att vara tillämplig. Även om rättsverkningarna formellt endast har denna begränsade betydelse, kan sägas att här har reglerats de fall, då en person upphör att vara flykting.

439. Som framgår av den lämnade framställningen är det inte fråga om några absoluta upphörandegrunder i den meningen, att en person inte längre kan anses som flykting (eller att konventionen inte längre är tillämplig), då rekvisiten enligt ifrågavarande stadganden är uppfyllda. Innebörden av bestämmelserna är i stället att ett asyl-land på nytt skall pröva, huruvida en person skall anses som flykting. Det enda undantaget torde representeras av det fall, att en person

upptas som medborgare i det land han vistas. Det synes också vara en berättigad slutsats, att en ny prövning av flyktingskapet, som kan leda till att en person upphör att vara flykting, inte får företagas med mindre någon av ifrågavarande upphörandegrunder föreligger.

Denna förnyade prövning av flyktingskapet skall äga rum mot bakgrund av de omständigheter, som föreligger vid tidpunkten för prövningen. Finner man härvid, att rekvisiten för flyktingskap enligt artikel 1 mom. A 2) är uppfyllda, skall personen i fråga fortfarande anses som flykting.

Summary

Refugees and Asylum

The thesis deals with some legal questions connected with refugee problems. It represents an investigation into Swedish legislation and practice concerning the import of the term "political refugee" and the right of refugees to be granted asylum in Sweden and certain questions connected with this procedure. Furthermore, the author investigates to which extent Swedish legislation and practice correspond with Sweden's international undertakings in this field (particularly the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees).

The Aliens' Law of 30th April, 1954, valid at present, includes a regulation according to which a political refugee has the right to asylum in Sweden (§ 2), provided that he/she is in need of it and that there are no special reasons for denying him/her asylum in Sweden. This provision does not imply that the aliens' authority (Aliens' Commission, after 1st July 1969 The National Swedish Immigration and Naturalization Board) *must* decide whether or not a person is to be regarded as a political refugee. When a foreigner asks for political asylum in Sweden, the above board has only to decide whether he/she is to be allowed to stay in Sweden, and if this question is answered in the affirmative, the foreigner will, as a rule, be granted the same status as other foreigners in Sweden. Thus only a "summary examination" of the refugee status is made without making a final decision on whether the foreigner should be considered to be a refugee. Neither the National Swedish Immigration and Naturalization Board nor the refugees—and there is, no doubt, a large number of them in Sweden—know, as a rule, who is a refugee. It is thus not correct to use the terminology that a refugee has been granted asylum in Sweden. He has merely been granted permission to stay in the country.

This fact implies that the material available for an investigation of the refugee status and the right of refugees to be granted asylum in Sweden is considerably limited. The cases in which a foreigner, who has claimed to be a political refugee, has obtained permission to stay in Sweden can thus only be used to a limited extent. In connection

with decisions regarding the expulsion of a foreigner from the country, the Immigration and Naturalization Board must, however, take into consideration any claimed status of political refugee. According to the rules stipulated in the Aliens' Law regarding the carrying into effect of an expulsion decision, a political refugee must not be sent to a country in which he may fear to be subjected to political persecution (cf. the 1951 Refugee Convention, Article 33).

The material used in the investigations is thus mainly based on cases regarding the expulsion of foreigners. A systematic examination of such cases decided upon during the years of 1954—1968 has been made, in which the refugees had claimed to be political refugees (about 500 cases). Cases dealt with during the period 1st January, 1969 to 30th June, 1971, have been considered in as far as they have implied a change of practice or, on account of some other reason, were deemed to be of importance to the investigation.

In chapter 2, which deals with the implication of the term "political refugee", the various criteria which constitute the status of political refugee are analyzed. In this connection it can be stated that the definition of the term "political refugee" in the Swedish Aliens' Law deviates in several respects from the corresponding definition in the 1951 Refugee Convention. Although the Swedish definition contains certain elements which indicate a wider implication than the definition made by the Refugee Convention, there is no marked difference in practice.

Decisions made show that the appraisal of the risk of persecution which the refugee is likely to encounter in his country of origin, is not solely made on objective grounds. The appraisal of this criterion varies considerably, depending from what countries the foreigners/refugees come. It is, for example, easier for refugees from Eastern European countries to make credible a fear of persecution than it is for citizens from Western European democracies. This difference can partly be explained by the evaluation made of the political situation in the foreigner's country of origin which is connected with the objective element in the criterion "fear of persecution".

The third chapter presents an investigation into the implication of the regulation in the Aliens' Law § 2 regarding the right to asylum. In this connection it can be stated that the proviso "special reasons" does not have any independent meaning. The term would seem to correspond entirely with, firstly, those cases where a refugee has forfeited his right to asylum in accordance with Aliens' Law § 54 (Convention Article 33, § 2), and, secondly, with those cases in which

the King in Council has the possibility of decreeing special regulations governing the admission of foreigners and their stay in Sweden (in connection with an impending mass invasion of refugees as well as during war or risk of war or under other exceptional conditions).

The criterion "when he is in need of it" would seem to imply that a refugee who has been granted asylum in another country or who for other reasons has the possibility of obtaining permission to stay in another country, has no right to asylum in Sweden. Refugees for which Sweden is the country of first asylum are, however, entitled to this right.

In the next chapter, which deals with the procedure of examining questions regarding the status of political refugee, it is shown that Sweden does not apply such eligibility procedure as has been carried into effect in the majority of Central European countries (Austria, Federal Republic of Germany, France, Italy, etc.). The implication of the regulation in Aliens' Law § 2 would, in connection with the so-called *general aliens' control* (measures for controlling the influx of foreigners with a view to the labour market, available dwellings and supply position) seem to be that the refugees are allowed to stay in Sweden without being informed about any decision concerning expulsion or return (*refoulement*). In connection with the *individual aliens' control* (measures taken to protect the country against foreigners who, as individuals, are considered undesirable) due consideration is paid to objections claiming the status of political refugee in those cases where the Immigration and Naturalization Board has to announce the decisions on return (*refoulement*) and expulsion. Courts which sentence to expulsion in connection with penalties for criminal offences, seem sometimes to decide on expulsion without taking into consideration objections claiming the status of political refugee. This course of action is criticized partly on the ground that it appears scarcely consistent with the principles of the Aliens' Law and partly on account of the fact that reasons of suitability invalidate such a procedure.

The consequence of such sentences to expulsion without having paid due consideration to objections claiming the status of political refugee is that the National Immigration and Naturalization Board is forced to permit the foreigner a delay in the execution of the expulsion decision. There is no support in the Aliens' Law for this procedure which is criticized as it is used as a kind of pressure against the foreigner. The aliens' authority should instead endeavour to annul a decision of expulsion which cannot be effected on account of a

political impediment to execution.

In chapter 5, problems connected with identity papers and travel documents for political refugees are dealt with. As regards the issuing of travel documents, practice has shown that the aliens' authority frequently issues such documents without examining whether the foreigner in question can be considered to be a refugee in accordance with the 1951 Convention or the 1967 Protocol. This leads up to the fact that such a document is, at times, issued to persons which, in a subsequent examination, are not considered to be refugees. The aliens' authority is, furthermore, of the opinion that travel documents can be issued to persons which cannot be regarded as refugees according to the 1951 Convention and the 1967 Protocol.

This procedure would seem to be in opposition to the Swedish regulation by which the Immigration and Naturalization Board is authorized to issue travel documents to refugees; this implies that the board—in certain cases—exceeds its power. The procedure would also seem to be in opposition to the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol which do not permit the issuing of travel documents to others than refugees in accordance with the Convention or the Protocol.

In the next chapter questions pertaining to the forfeiture of the right to asylum are discussed, i.e. those cases in which the foreigner on account of criminal offences or for reasons of national security can be returned or expelled to his/her country of origin. Following an introductory survey of the coming into being of the corresponding regulation in the 1951 Refugee Convention (Article 33, § 2), in which the very exceptional character of the provision is emphasized, it is proved that the criterion used in the Swedish law text "particularly grave criminality" deviates from the text of the Convention. This has had the consequence that during the years of 1954—1960 the forfeiture regulations have in practice been applied in a manner which is in conflict with the Refugee Convention in so far as repeated criminality has been ranked equal with "a particularly serious crime". It can also be said that the aliens' authority has balanced against each other the "risk" for Sweden which the stay of the foreigner implies and the risk of persecution which he/she is threatened with in his/her country of origin. Such balancing is not supported in the Aliens' Law or in the Refugee Convention. Recent Swedish practice indicates, however, that the forfeiture provision is now being interpreted in a way which better corresponds with the Aliens' Law.

The last chapter deals with questions regarding the cessation of

the refugee status. The account given is based on the grounds of cessation as mentioned in Article 1, subsection C; in the account special emphasis is laid on the regulations as listed under §§ (5) and (6) of this rule, i.e. on those cases in which a person ceases to be regarded as a refugee due to a change of circumstances in the refugee's country of origin.

Having ascertained that the rule of the Convention implies that fundamental changes must have taken place in the refugee's country of origin prior to a cessation of his status as refugee, it can be stated that according to Swedish practice even small changes may lead to this result. Thus Swedish practice is, in this respect, opposed to the 1951 Refugee Convention.

It has also been found that the aliens' authority has made use of this ground of cessation with a view to circumvent the regulation governing forfeiture of the right to asylum and the rules regarding objections against expulsion on political grounds. The authority has, in some cases, balanced against each other the danger for Sweden if a foreigner/refugee is permitted to stay and the risk of persecution which he is likely to run in his country of origin. By declaring that the foreigner can *no longer* be regarded as a political refugee, the rules regarding objections against expulsion on political grounds are circumvented and the foreigner/refugee can be returned to his country of origin. This procedure would seem to be opposed to the regulations in the Aliens' Law and is, furthermore, not compatible with the 1951 Refugee Convention.

1. Utdrag ur Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning. Genève den 28 juli 1951

ARTICLE 1

Definition of the Term "Refugee".

A. For the purposes of the present Convention, the term "refugee" shall apply to any person who :

(1) Has been considered a refugee under the Arrangements of 12 May 1926 and 30 June 1928 or under the Conventions of 28 October 1933 and 10 February 1938, the Protocol of 14 September 1939 or the Constitution of the International Refugee Organization;

Decisions of non-eligibility taken by the International Refugee Organization during the period of its activities shall not prevent the status of refugee being accorded to persons who fulfil the conditions of paragraph 2 of this section;

(2) As a result of events occurring before 1 January 1951 and owing to well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such

ARTICLE PREMIER

Définition du terme « réfugié ».

A. Aux fins de la présente Convention, le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne :

(1) Qui a été considérée comme réfugiée en application des Arrangements du 12 mai 1926 et du 30 juin 1928, ou en application des Conventions du 28 octobre 1933 et du 10 février 1938 et du Protocole du 14 septembre 1939, ou encore en application de la Constitution de l'Organisation internationale pour les réfugiés;

Les décisions de non-éligibilité prises par l'Organisation internationale pour les réfugiés pendant la durée de son mandat ne font pas obstacle à ce que la qualité de réfugié soit accordée à des personnes qui remplissent les conditions prévues au paragraphe 2 de la présente section;

(2) Qui, par suite d'événements survenus avant le premier janvier 1951 et craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la

ARTIKEL 1.

Definition av uttrycket "flykting".

A. I denna konvention avses med uttrycket "flykting" följande personer, nämligen

1) den som blivit att anse såsom flykting jämlikt överenskommelserna av den 12 maj 1926 eller den 30 juni 1928, konventionerna av den 28 oktober 1933 eller den 10 februari 1938, protokollet av den 14 september 1939 eller Internationella Flyktigorganisationens stadga,

varvid märkes, att av Internationella Flyktigorganisationen under dess verksamhetstid fattade beslut om att vissa personer icke skola erkännas såsom flyktingar icke skola utgöra hinder för att ställning såsom flykting tillerkännes personer, vilka uppfylla de under 2) här nedan angivna villkoren;

2) den som till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och i anledning av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av sin ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning befinner sig utanför det land, vari han är medborgare,

fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or who, not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence as a result of such events, is unable or, owing to such fear, is unwilling to return to it.

In the case of a person who has more than one nationality, the term "the country of his nationality" shall mean each of the countries of which he is a national, and a person shall not be deemed to be lacking the protection of the country of his nationality if, without any valid reason based on well-founded fear, he has not availed himself of the protection of one of the countries of which he is a national.

B. (1) For the purposes of this Convention, the words "events occurring before 1 January 1951" in article 1, section A, shall be understood to mean either

(a) "events occurring in Europe before 1 January 1951"; or

(b) "events occurring in Europe or elsewhere before 1 January 1951";

and each Contracting State shall make a declaration at the time of signature, ratification or accession, specifying which of these meanings it applies for the purpose of its obli-

nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.

Dans le cas d'une personne qui a plus d'une nationalité, l'expression « du pays dont elle a la nationalité » vise chacun des pays dont cette personne a la nationalité. Ne sera pas considérée comme privée de la protection du pays dont elle a la nationalité, toute personne qui, sans raison valable fondée sur une crainte justifiée, ne s'est pas réclamée de la protection de l'un des pays dont elle a la nationalité.

B. 1) Aux fins de la présente Convention, les mots « événements survenus avant le premier janvier 1951 » figurant à l'article 1, section A, pourront être compris dans le sens de soit

a) « événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe »; soit

b) « événements survenus avant le premier janvier 1951 en Europe ou ailleurs »;

et chaque Etat Contractant fera, au moment de la signature, de la ratification ou de l'adhésion, une déclaration précisant la portée qu'il entend donner à cette expression au point

samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att begagna sig av sagda lands skydd, eller den som, utan att vara medborgare i något land, till följd av händelser som förut sagts befinner sig utanför det land, vari han tidigare haft sin vanliga vistelseort, samt är ur stånd att eller på grund av sådan fruktan, som nyss sagts, icke önskar att återvända dit.

Beträffande den som är medborgare i mera än ett land avses med uttrycket "land vari han är medborgare" varje land, vari han är medborgare; ingen skall anses vara i avsaknad av det lands skydd, vari han är medborgare, därest han utan bärande skäl grundat på berättigad fruktan underlåtit att begagna sig av något av de länders skydd, i vilka han är medborgare.

B. 1) I denna konvention skall med det i artikel 1 A förekommande uttrycket "händelser som inträffat före den 1 januari 1951" kunna förstås antingen

a) "händelser som inträffat i Europa före den 1 januari 1951" eller

b) "händelser som inträffat i Europa eller annorstädes före den 1 januari 1951",

och skall envar fördragslutande stat vid under-tecknandet eller ratifikationen av konventionen eller vid anslutningen till densamma avgiva en förklaring angående vilken-

gations under this Convention.

(2) Any Contracting State which has adopted alternative (a) may at any time extend its obligations by adopting alternative (b) by means of a notification addressed to the Secretary-General of the United Nations.

C. This Convention shall cease to apply to any person falling under the terms of section A if :

(1) He has voluntarily re-availed himself of the protection of the country of his nationality; or

(2) Having lost his nationality, he has voluntarily reacquired it; or

(3) He has acquired a new nationality, and enjoys the protection of the country of his new nationality; or

(4) He has voluntarily re-established himself in the country which he left or outside which he remained owing to fear of persecution; or

(5) He can no longer, because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, continue to refuse to avail himself of the protection of the country of his nationality;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under sec-

de vue des obligations assumées par lui en vertu de la présente Convention.

2) Tout Etat Contractant qui a adopté la formule a) pourra à tout moment étendre ses obligations en adoptant la formule b) par notification adressée au Secrétaire général des Nations Unies.

C. Cette Convention cessera, dans les cas ci-après, d'être applicable à toute personne visée par les dispositions de la section A ci-dessus :

1) Si elle s'est volontairement réclamée à nouveau de la protection du pays dont elle a la nationalité; ou

2) Si, ayant perdu sa nationalité, elle l'a volontairement recouvrée; ou

3) Si elle a acquis une nouvelle nationalité et jouit de la protection du pays dont elle a acquis la nationalité; ou

4) Si elle est retournée volontairement s'établir dans le pays qu'elle a quitté ou hors duquel elle est demeurée de crainte d'être persécutée; ou

5) Si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle ne peut plus continuer à refuser de se réclamer de la protection du pays dont elle a la nationalité;

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'ap-

ra av dessa båda betydelser som staten ifråga inlägger i förevarande uttryck med hänsyn till de förpliktelser, som den åtager sig i enlighet med konventionen.

2) Fördragsslutande stat, som valt alternativet a) ovan, äger när som helst medelst ett till Förenta Nationernas generalsekreterare riktat meddelande utvidga sina förpliktelser genom att antaga alternativet b).

C. Denna konvention skall upphöra att vara tillämplig på den som omfattas av bestämmelserna under A ovan men som

1) av fri vilja på nytt begagnar sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller

2) efter att hava förlorat sitt medborgarskap, av fri vilja återförvärvat det samma; eller

3) förvärvat medborgarskap i ett nytt land och kommer i åtnjutande av detta lands skydd; eller

4) av fri vilja återvänder för att bosätta sig i det land, som han lämnat eller utanför vilket han fortsatt att uppehålla sig på grund av fruktan för förföljelse; eller

5) icke kan fortfara att vägra begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flyktning, icke längre föreligga,

dock att denna bestämmelse icke avser flyktning hänförlig under A 1) ovan,

tion A (1) of this article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to avail himself of the protection of the country of nationality;

(6) Being a person who has no nationality he is, because the circumstances in connexion with which he has been recognized as a refugee have ceased to exist, able to return to the country of his former habitual residence;

Provided that this paragraph shall not apply to a refugee falling under section A (1) of this article who is able to invoke compelling reasons arising out of previous persecution for refusing to return to the country of his former habitual residence.

D. This Convention shall not apply to persons who are at present receiving from organs or agencies of the United Nations other than the United Nations High Commissioner for Refugees protection or assistance.

When such protection or assistance has ceased for any reason, without the position of such persons being definitively settled in accordance with the relevant resolutions adopted by the General Assembly of the United Nations, these persons shall *ipso*

pliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de se réclamer de la protection du pays dont il a la nationalité, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures;

6) S'agissant d'une personne qui n'a pas de nationalité, si, les circonstances à la suite desquelles elle a été reconnue comme réfugiée ayant cessé d'exister, elle est en mesure de retourner dans le pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle;

Etant entendu, toutefois, que les dispositions du présent paragraphe ne s'appliqueront pas à tout réfugié visé au paragraphe 1 de la section A du présent article qui peut invoquer, pour refuser de retourner dans le pays dans lequel il avait sa résidence habituelle, des raisons impérieuses tenant à des persécutions antérieures.

D. Cette Convention ne sera pas applicable aux personnes qui bénéficient actuellement d'une protection ou d'une assistance de la part d'un organisme ou d'une institution des Nations Unies autre que le Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés.

Lorsque cette protection ou cette assistance aura cessé pour une raison quelconque, sans que le sort de ces personnes ait été définitivement réglé, conformément aux résolutions y relatives adoptées par l'Assemblée générale des Nations Unies, ces per-

som kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att begagna sig av det lands skydd, vari han är medborgare; eller

6) utan att äga medborgarskap i något land kan återvända till det land, vari han tidigare hade sin vanliga vistelseort, enär de omständigheter, till följd av vilka han blivit erkänd såsom flykting, icke längre föreligga,

dock att denna bestämmelse icke avser flykting hänförlig under A 1) ovan, som kan åberopa på tidigare förföljelse grundade, tungt vägande skäl för vägran att återvända till det land, vari han tidigare had sin vanliga vistelseort.

D. Denna konvention är icke tillämplig på dem som för närvarande åtnjuta beskydd eller bistånd av andra Förenta Nationernas organ eller institutioner än Förenta Nationernas Högste Kommissarie för flyktingar.

Därest sådant beskydd eller bistånd, av vilken anledning det vara må, skulle upphöra utan att nu ifrågavarande personers ställning blivit slutgiltigt reglerad enligt tillämpliga, av Förenta Nationernas generalförsamling antagna resolutioner, skola vederbö-

facto be entitled to the benefits of this Convention.

E. This Convention shall not apply to a person who is recognized by the competent authorities of the country in which he has taken residence as having the rights and obligations which are attached to the possession of the nationality of that country.

F. The provisions of this Convention shall not apply to any person with respect to whom there are serious reasons for considering that :

(a) he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes;

(b) he has committed a serious non-political crime outside the country of refuge prior to his admission to that country as a refugee;

(c) he has been guilty of acts contrary to the purposes and principles of the United Nations.

sonnes bénéficieront de plein droit du régime de cette Convention.

E. Cette Convention ne sera pas applicable à une personne considérée par les autorités compétentes du pays dans lequel cette personne a établi sa résidence comme ayant les droits et les obligations attachées à la possession de la nationalité de ce pays.

F. Les dispositions de cette Convention ne seront pas applicables aux personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser :

a) qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes;

b) qu'elles ont commis un crime grave de droit commun en dehors du pays d'accueil avant d'y être admises comme réfugiés;

c) qu'elles se sont rendues coupables d'agissements contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

rande utan vidare äga åtnjuta de i denna konvention stadgade förmånerna.

E. Denna konvention äger icke tillämpning på den som av vederbörliga myndigheter i det land, vari han bosatt sig, erkännes hava de rättigheter och skyldigheter, som äro förbundna med innehav av medborgarskap i sagda land.

F. Stadgandena i denna konvention äga icke tillämpning på den beträffande vilken föreliggande allvarliga skäl antaga, att han

a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott; eller

b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför tillflyktslandet, innan han erhöill tillträde till detsamma såsom flykting; eller

c) gjort sig skyldig till gärningar, stridande mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.

ARTICLE 27

Identity Papers.

The Contracting States shall issue identity papers to any refugee in their territory who does not possess a valid travel document.

ARTICLE 28

Travel Documents.

1. The Contracting States shall issue to refu-

ARTICLE 27

Pièces d'identité.

Les Etats Contractants délivreront des pièces d'identité à tout réfugié se trouvant sur leur territoire et qui ne possède pas un titre de voyage valable.

ARTICLE 28

Titres de voyage.

1. Les Etats Contractants délivreront aux réfu-

ARTIKEL 27.

Identitetshandlingar.

Fördragsslutande stat skall utfärda identitetshandlingar till flykting, som befinner sig inom statsområdet och som icke är i besittning av giltigt resedokument.

ARTIKEL 28.

Resedokument.

1. Fördragsslutande stat skall för flykting, som lov-

gees lawfully staying in their territory travel documents for the purpose of travel outside their territory, unless compelling reasons of national security or public order otherwise require, and the provisions of the Schedule to this Convention shall apply with respect to such documents. The Contracting States may issue such a travel document to any other refugee in their territory; they shall in particular give sympathetic consideration to the issue of such a travel document to refugees in their territory who are unable to obtain a travel document from the country of their lawful residence.

2. Travel documents issued to refugees under previous international agreements by parties thereto shall be recognized and treated by the Contracting States in the same way as if they had been issued pursuant to this article.

ARTICLE 31

Refugees unlawfully in the Country of Refuge.

1. The Contracting States shall not impose penalties, on account of their illegal entry or presence, on refugees who, coming directly from a territory where their life or freedom was threatened in the sense of article 1, enter or are present in their territory without authorization, provided they present themselves without delay to the authorities and show

giés résidant régulièrement sur leur territoire, des titres de voyage destinés à leur permettre de voyager hors de ce territoire à moins que des raisons impérieuses de sécurité nationale ou d'ordre public ne s'y opposent; les dispositions le l'Annexe à cette Convention s'appliqueront à ces documents. Les Etats Contractants pourront délivrer un tel titre de voyage à tout autre réfugié se trouvant sur leur territoire; ils accorderont une attention particulière aux cas de réfugiés se trouvant sur leur territoire et qui ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.

2. Les documents de voyage délivrés aux termes d'accords internationaux antérieurs par les Parties à ces accords seront reconnus par les Etats Contractants, et traités comme s'ils avaient été délivrés aux réfugiés en vertu du présent article.

ARTICLE 31

Réfugiés en situation irrégulière dans le pays d'accueil.

1. Les Etats Contractants n'appliqueront pas de sanctions pénales, du fait de leur entrée ou de leur séjour irréguliers, aux réfugiés qui, arrivant directement du territoire où leur vie ou leur liberté était menacée au sens prévu par l'article premier, entrent ou se trouvent sur leur territoire sans autorisation, sous la réserve qu'ils se présentent sans

ligen vistas inom statsområdet, utfärda resedokument för resor utanför statsområdet, såvida icke tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen tala däremot; på nu nämnda dokument skola föreskrifterna i bilagan till denna konvention äga tillämpning. Fördragsslutande stat må utfärda sådant resedokument även till annan flykting än förut sagts, som befinner sig inom statsområdet; särskilt skall fördragsslutande stat i denna del välvilligt behandla flykting, som befinner sig inom statsområdet och som är ur stånd att erhålla resedokument från det land, varest flyktingen har lov att vistas.

2. Resedokument, som enligt äldre internationella överenskommelser av parter i sådana utställts för flyktingar, skola erkännas av de fördragsslutande staterna och betraktas som om de hade utställts enligt nu förevarande artikel.

ARTIKEL 31.

Flyktingar som olovligen uppehålla sig i tillflyktslandet.

1. Fördragsslutande stat skall icke för olovlig inresa eller olovligt uppehåll bestraffa flykting, som anlänt direkt från område varest hans liv eller frihet var i fara på sätt i artikel 1 avses och som utan tillstånd inrest eller uppehåller sig inom den fördragsslutande statens område, under förutsättning att flyktingen utan dröjsmål anmäler sig hos myndigheterna och vi-

good cause for their illegal entry or presence.

2. The Contracting States shall not apply to the movements of such refugees restrictions other than those which are necessary and such restrictions shall only be applied until their status in the country is regularized or they obtain admission into another country. The Contracting States shall allow such refugees a reasonable period and all the necessary facilities to obtain admission into another country.

ARTICLE 32 Expulsion.

1. The Contracting States shall not expel a refugee lawfully in their territory save on grounds of national security or public order.

2. The expulsion of such a refugee shall be only in pursuance of a decision reached in accordance with due process of law. Except where compelling reasons of national security otherwise require, the refugee shall be allowed to submit evidence to clear himself, and to appeal to and be represented for the purpose before a competent authority or a person or persons specially designated by the competent authority.

3. The Contracting States shall allow such a

délai aux autorités et leur exposer des raisons reconnues valables de leur entrée ou présence irrégulières.

2. Les Etats Contractants n'appliqueront aux déplacements de ces réfugiés d'autres restrictions que celles qui sont nécessaires; ces restrictions seront appliquées seulement en attendant que le statut de ces réfugiés dans le pays d'accueil ait été régularisé ou qu'ils aient réussi à se faire admettre dans un autre pays. En vue de cette dernière admission les Etats Contractants accorderont à ces réfugiés un délai raisonnable ainsi que toutes facilités nécessaires.

ARTICLE 32 Expulsion.

1. Les Etats Contractants n'expulseront un réfugié se trouvant régulièrement sur leur territoire que pour des raisons de sécurité nationale ou d'ordre public.

2. L'expulsion de ce réfugié n'aura lieu qu'en exécution d'une décision rendue conformément à la procédure prévue par la loi. Le réfugié devra, sauf si des raisons impérieuses de sécurité nationale s'y opposent, être admis à fournir des preuves tendant à le disculper, à présenter un recours et à se faire représenter à cet effet devant une autorité compétente ou devant une ou plusieurs personnes spécialement désignées par l'autorité compétente.

3. Les Etats Contractants accorderont à un tel

sar godtagbara skäl för sin olovliga inresa eller sitt olovliga uppehåll.

2. Fördragsslutande stat skall icke ålägga flykting som nu sagts andra inskränkningar i hans rörelsefrihet än som äro nödvändiga, och inskränkningarna, må upprätthållas endast till dess flyktingens ställning i landet har blivit reglerad eller han erhåller tillstånd att inresa i annat land. Fördragsslutande stat skall bevilja flykting som nu avses skäligt rådrum och alla nödvändiga lättnader för att erhålla tillstånd att inresa i annat land.

ARTIKEL 32. Utvisning.

1. Fördragsslutande stat må icke utvisa flykting, som lovligt uppehåller sig inom statsområdet, annat än på grund av skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

2. Utvisning av flyktingen må endast äga rum i form av verkställighet av ett i laga ordning tillkommet beslut. Såvida icke tvingande skäl hänförliga till den nationella säkerheten tala däremot, skall det tillåtas flyktingen att föreläggas bevisning för att rentvå sig ävensom att föreläggas talan inför och för sådant ändamål företrädas inför vederbörlig myndighet eller inför en eller flera personer, som blivit särskilt förordnade av myndigheten.

3. Fördragsslutande stat skall bevilja flykting som

refugee a reasonable period within which to seek legal admission into another country. The Contracting States reserve the right to apply during that period such internal measures as they may deem necessary.

ARTICLE 33

Prohibition of Expulsion or Return ("Refoulement").

1. No Contracting State shall expel or return ("refouler") a refugee in any manner whatsoever to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened on account of his race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion.

2. The benefit of the present provision may not, however, be claimed by a refugee whom there are reasonable grounds for regarding as a danger to the security of the country in which he is, or who, having been convicted by a final judgment of a particularly serious crime, constitutes a danger to the community of that country.

ARTICLE 34

Naturalization.

The Contracting States shall as far as possible facilitate the assimilation and naturalization of refugees. They shall in particular make every effort to expedite naturalization proceedings and to reduce as far as possible the charges and costs of such proceedings.

réfugié un délai raisonnable pour lui permettre de chercher à se faire admettre régulièrement dans un autre pays. Les Etats Contractants peuvent appliquer, pendant ce délai, telle mesure d'ordre interne qu'ils jugeront opportune.

ARTICLE 33

Défense d'expulsion et de refoulement.

1. Aucun des Etats Contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques.

2. Le bénéfice de la présente disposition ne pourra toutefois être invoqué par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays.

ARTICLE 34

Naturalisation.

Les Etats Contractants faciliteront, dans toute la mesure du possible, l'assimilation et la naturalisation des réfugiés. Ils s'efforceront notamment d'accélérer la procédure de naturalisation et de réduire, dans toute la mesure du possible, les taxes et les frais de cette procédure.

nu åsytas skäligt rådrum, inom vilket han må söka erhålla vederbörligt tillstånd att inresa till annat land. Under denna frist äger den fördragsslutande staten gentemot flyktingen vidtaga sådana inre åtgärder, som den finner erforderliga.

ARTIKEL 33.

Förbud mot utvisning och avvísning.

1. Fördragsslutande stat må icke, på vilket sätt det vara må, utvisa eller avvisa flykting till gränsen mot område varest hans liv eller frihet skulle hotas på grund av hans ras, religion, nationalitet, tillhörighet till viss samhällsgrupp eller politiska åskådning.

2. Denna bestämmelse må likväl icke åberopas av flykting, vilken det föreligger skälig anledning att betrakta som en fara för det lands säkerhet i vilket han uppehåller sig eller vilken, med hänsyn till att han genom lagakraftägnade dom har dömts för synnerligen grovt brott, utgör en samhällsfara i sagda land.

ARTIKEL 34.

Naturalisation.

Fördragsslutande stat skall så mycket som möjligt underlätta flyktingarnas införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt skall fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

Schedule

Paragraph 1.

1. The travel document referred to in article 28 of this Convention shall be similar to the specimen annexed hereto.

2. The document shall be made out in at least two languages, one of which shall be English or French.

Paragraph 5.

The document shall have a validity of either one or two years, at the discretion of the issuing authority.

Paragraph 6.

1. The renewal or extension of the validity of the document is a matter for the authority which issued it, so long as the holder has not established lawful residence in another territory and resides lawfully in the territory of the said authority. The issue of a new document is, under the same conditions, a matter for the authority which issued the former document.

2. Diplomatic or consular authorities, specially authorized for the purpose, shall be empowered to extend, for a period not exceeding six months, the validity of travel documents issued by their Governments.

3. The Contracting States shall give sympathetic consideration to renewing or extending the validity of travel documents or issuing new documents to refugees no longer law-

Annexe

Paragraphe 1.

1. Le titre de voyage visé par l'article 28 de cette Convention sera conforme au modèle joint en annexe.

2. Ce titre sera rédigé en deux langues au moins : l'une des deux sera la langue anglaise ou la langue française.

Paragraphe 5.

La durée de validité du titre sera d'une année ou de deux années, au choix de l'autorité qui le délivre.

Paragraphe 6.

1. Le renouvellement ou la prolongation de validité du titre est du ressort de l'autorité qui l'a délivré, aussi longtemps que le titulaire ne s'est pas établi régulièrement dans un autre territoire et réside régulièrement sur le territoire de ladite autorité. L'établissement d'un nouveau titre est, dans les mêmes conditions, du ressort de l'autorité qui a délivré l'ancien titre.

2. Les représentants diplomatiques ou consulaires, spécialement habilités à cet effet, auront qualité pour prolonger, pour une période qui ne dépassera pas six mois, la validité des titres de voyage délivrés par leurs gouvernements respectifs.

3. Les Etats Contractants examineront avec bienveillance la possibilité de renouveler ou de prolonger la validité des titres de voyage ou d'en délivrer de nouveaux à des réfugiés

Bilaga

§ 1.

1. Ut i artikel 28 i denna konvention omförmålt resedokument skall vara likalydande med härvid fogade formulär.

2. Dokumentet skall vara avfattat på minst två språk, varav det ena skall vara engelska eller franska.

§ 5.

Dokumentet skall hava en giltighetstid antingen av ett eller av två år efter den utfärdande myndighetens prövning.

§ 6.

1. Förnyande eller förlängning av dokumentets giltighet tillkommer den myndighet, som utfärdat detsamma, så länge innehavaren icke lovligen bostatt sig på främmande territorium och så länge han lovligen uppehåller sig inom sagda myndighets område. Under enahanda betingelser ankommer utfärdandet av nytt dokument på den myndighet, som utfärdat det föregående dokumentet.

2. Diplomatiska eller konsulära representanter, som därtill särskilt bemyndigats, skola äga behörighet att för en tidrymd icke överstigande sex månader förlänga giltighetstiden för resedokument, vilka utfärdats av deras respektive regeringar.

3. De fördragsslutande staterna skola välvilligt pröva möjligheterna att förnya eller utsträcka ett resedokuments giltighetstid eller att uträda nytt sådant för flykting, vilken icke

fully resident in their territory who are unable to obtain a travel document from the country of their lawful residence.

Paragraph 7.

The Contracting States shall recognize the validity of the documents issued in accordance with the provisions of article 28 of this Convention.

Paragraph 8.

The competent authorities of the country to which the refugee desires to proceed shall, if they are prepared to admit him and if a visa is required, affix a visa on the document of which he is the holder.

Paragraph 9.

1. The Contracting States undertake to issue transit visas to refugees who have obtained visas for a territory of final destination.

2. The issue of such visas may be refused on grounds which would justify refusal of a visa to any alien.

Paragraph 11.

When a refugee has lawfully taken up residence in the territory of another Contracting State, the responsibility for the issue of a new document, under the terms and conditions of article 28, shall be that of the competent authority of that territory, to which the refugee shall be entitled to apply.

qui ne sont plus des résidents réguliers dans leur territoire dans les cas où ces réfugiés ne sont pas en mesure d'obtenir un titre de voyage du pays de leur résidence régulière.

Paragraphe 7.

Les Etats Contractants reconnaitront la validité des titres délivrés conformément aux dispositions de l'article 28 de cette Convention.

Paragraphe 8.

Les autorités compétentes du pays dans lequel le réfugié désire se rendre apposeront, si elles sont disposées à l'admettre, un visa sur le titre dont il est détenteur, si un tel visa est nécessaire.

Paragraphe 9.

1. Les Etats Contractants s'engagent à délivrer des visas de transit aux réfugiés ayant obtenu le visa d'un territoire de destination finale.

2. La délivrance de ce visa pourra être refusée pour les motifs pouvant justifier le refus de visa à tout étranger.

Paragraphe 11.

Dans le cas d'un réfugié changeant de résidence et s'établissant régulièrement dans le territoire d'un autre Etat Contractant, la responsabilité de délivrer un nouveau titre incombe désormais, aux termes et aux conditions de l'article 28, à l'autorité compétente dudit territoire, à laquelle le réfugié aura le droit de présenter sa demande.

längre lovligen uppehåller sig inom vederbörande stats område, därest flyktingen är ur stånd att erhålla ett resedokument från det land, inom vilket han har lov att vistas.

§ 7.

De fördragsslutande staterna skola erkänna giltigheten av sådana dokument, som utfärdats i enlighet med föreskrifterna i artikel 28 i denna konvention.

§ 8.

Vederbörande myndigheter i land, dit en flykting ämnar begiva sig, skola, därest de äro beredda att låta honom inresa och visering är erforderlig, förse hans dokument med bevis om visering.

§ 9.

1. De fördragsslutande staterna åtaga sig att meddela genomresevisering för flykting, som erhållit visering för det slutliga bestämmandelandet.

2. Sådan visering må vägras på samma grunder som skulle rättfärdiga avslag på en viseringsansökan för varje annan utlänning.

§ 11.

När flykting har bytt vistelseort och lovligen bostatt sig inom annan fördragsslutande stats område, skall ansvaret för utfärdande av nytt dokument i överensstämmelse med stadgandena och förutsättningarna i artikel 28 åvila vederbörande myndighet inom sagda område, till vilken flyktingen skall vara berättigad hänvända sig.

Paragraph 13.

1. Each Contracting State undertakes that the holder of a travel document issued by it in accordance with article 28 of this Convention shall be readmitted to its territory at any time during the period of its validity.

2. Subject to the provisions of the preceding subparagraph, a Contracting State may require the holder of the document to comply with such formalities as may be prescribed in regard to exit from or return to its territory.

3. The Contracting States reserve the right, in exceptional cases, or in cases where the refugee's stay is authorized for a specific period, when issuing the document, to limit the period during which the refugee may return to a period of not less than three months.

Paragraph 15.

Neither the issue of the document nor the entries made thereon determine or affect the status of the holder, particularly as regards nationality.

Paragraph 16.

The issue of the document does not in any way entitle the holder to the protection of the diplomatic or consular authorities of the country of issue, and

Paragraphe 13.

1. Chacun des Etats Contractants s'engage à permettre au titulaire d'un titre de voyage qui lui aura été délivré par ledit Etat en application de l'article 28 de cette Convention, de revenir sur son territoire à n'importe quel moment pendant la période de validité de ce titre.

2. Sous réserve des dispositions de l'alinéa précédent, un Etat Contractant peut exiger que le titulaire de ce titre se soumette à toutes les formalités qui peuvent être imposées à ceux qui sortent du pays ou à ceux qui y rentrent.

3. Les Etats Contractants se réservent la faculté, dans des cas exceptionnels, ou dans les cas où le permis de séjour du réfugié est valable pour une période déterminée, de limiter, au moment de la délivrance dudit titre, la période pendant laquelle le réfugié pourra rentrer, cette période ne pouvant être inférieure à trois mois.

Paragraphe 15.

La délivrance du titre, pas plus que les mentions y apposées, ne déterminent ni n'affectent le statut du détenteur, notamment en ce qui concerne la nationalité.

Paragraphe 16.

La délivrance du titre donne au détenteur aucun droit à la protection des représentants diplomatiques et consulaires du pays de délivrance, et ne con-

§ 13.

1. Envar fördragsslutande stat åtager sig att tillåta den, för vilken resedokument utfärdats av staten i fråga i enlighet med artikel 28 i denna konvention, att återvända till dess område när helst han så önskar under dokumentets giltighetstid.

2. Med förbehåll för vad i föregående moment sägs må fördragsslutande stat kunna kräva, att den, för vilken resedokument utfärdats, iakttaga de formföreskrifter, vilka kunna stadgas för personer, som utresa ur eller återvända till dess område.

3. De fördragsslutande staterna förbehålla sig rätten att undantagsvis eller i de fall, där flyktings uppehållstillstånd är begränsat till viss tid, i samband med utfärdandet av ett dokument inskränka den frist, inom vilken en flyktning skall äga återvända, till en tidrymd icke understigande tre månader.

§ 15.

Varken utfärdandet av dokument eller däri verkställda anteckningar bestämma eller påverka innehavarens rättsliga ställning och i synnerhet icke frågan om medborgarskapet.

§ 16.

Utfärdandet av dokument giver icke innehavaren någon som helst rätt till beskydd av diplomatiska eller konsulära representanter för det land, som

does not confer on these authorities a right of protection.

fère pas à ces représentants un droit de protection.

utfärdat detsamma, och medför icke för dessa representanter rätt att utöva skydd.

2. Utdrag ur Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning. New York den 31 januari 1967

The States Parties to the present Protocol,

Considering that the Convention relating to the Status of Refugees done at Geneva on 28 July 1951 (hereinafter referred to as the Convention) covers only those persons who have become refugees as a result of events occurring before 1 January 1951,

Considering that new refugee situations have arisen since the Convention was adopted and that the refugees concerned may therefore not fall within the scope of the Convention,

Considering that it is desirable that equal status should be enjoyed by all refugees covered by the definition in the Convention irrespective of the dateline 1 January 1951,

Have agreed as follows :

ARTICLE 1 General Provision

1. The States Parties to the present Protocol undertake to apply articles 2 to 34 inclusive of the Convention to refugees as hereinafter defined.

2. For the purpose of the present Protocol, the term "refugee" shall, except as

Les Etats parties au présent Protocole,

Considérant que la Convention relative au statut des réfugiés à Genève le 28 juillet 1951 (ci-après dénommée la Convention) ne s'applique qu'aux personnes qui sont devenues réfugiées par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951,

Considérant que de nouvelles catégories de réfugiés sont apparues depuis que la Convention a été adoptée et que, de ce fait, lesdits réfugiés peuvent ne pas être admis au bénéfice de la Convention,

Considérant qu'il est souhaitable que le même statut s'applique à tous les réfugiés couverts par la définition donnée dans la Convention sans qu'il soit tenu compte de la date limite du 1^{er} janvier 1951,

Sont convenus de ce qui suit :

ARTICLE PREMIER Disposition générale

1. Les Etats parties au présent Protocole s'engagent à appliquer aux réfugiés, tels qu'ils sont définis ci-après, les articles 2 à 34 inclus de la Convention.

2. Aux fins du présent Protocole, le terme « réfugié », sauf en ce qui

De stater som är anslutna till detta protokoll har, i betraktande av att den i Genève den 28 juli 1951 undertecknade konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (härnadan benämnd "konventionen") endast omfattar sådana personer som blivit flyktingar till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951,

i betraktande av att nya flyktingkategorier tillkommit sedan konventionen antogs och att dessa flyktingar därför icke omfattas av konventionen,

i betraktande av att det är önskvärt att samma rättsliga ställning skall åtnjutas av alla flyktingar, som omfattas av definitionen i konventionen utan hänsyn till tidpunkten 1 januari 1951,

överenskommit som följer :

ARTIKEL 1. Allmän bestämmelse

1. De stater som är anslutna till detta protokoll förpliktar sig att tillämpa artiklarna 2 till och med 34 av konventionen på flyktingar, sådant detta begrepp definieras härnadan.

2. I detta protokoll skall, utom vid tillämpningen av moment 3 av

regards the application of paragraph 3 of this article, mean any person within the definition of article 1 of the Convention as if the words "As a result of events occurring before 1 January 1951 and ..." and the words "... as a result of such events", in article 1 A (2) were omitted.

3. The present Protocol shall be applied by the States Parties hereto without any geographic limitation, save that existing declarations made by States already Parties to the Convention in accordance with article 1 B (1) (a) of the Convention, shall, unless extended under article 1 B (2) thereof, apply also under the present Protocol.

concerne l'application du paragraphe 3 du présent article, s'entend de toute personne répondant à la définition donnée à l'article premier de la Convention comme si les mots « par suite d'événements survenus avant le 1^{er} janvier 1951 et ... » et les mots « ... à la suite de tels événements » ne figuraient pas au paragraphe 2 de la section A de l'article premier.

3. Le présent Protocole sera appliqué par les Etats qui y sont parties sans aucune limitation géographique; toutefois, les déclarations déjà faites, en vertu de l'alinéa (a) du paragraphe 1 de la section B de l'article premier de la Convention par des Etats déjà parties à celle-ci, s'appliqueront aussi sous le régime du présent Protocole, à moins que les obligations de l'Etat déclarant n'aient été étendues conformément au paragraphe 2 de la section B de l'article premier de la Convention.

denna artikel, med "flyktning" förstås varje person, som omfattas av definitionen i artikel 1 av konventionen som om orden "... till följd av händelser, som inträffat före den 1 januari 1951, och ..." samt orden "... till följd av händelser som förut sagts ..." i artikel 1 A 2) var utelämnade.

3. Detta protokoll skall tillämpas av stater, som är anslutna till detsamma, utan någon begränsning från geografisk synpunkt; förklaringar som avgivits enligt artikel 1 B 1) a) av konventionen av stater, som redan tillträtt densamma, skall dock gälla även i förhållande till detta protokoll, med mindre dessa förklaringar utvidgas enligt artikel 1 B 2) av konventionen.

3. Förteckning över stater, som före den 1 januari 1972 har deponerat sina ratifikations- eller anslutningsinstrument till 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning respektive 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning

Stater, som tryckts med spärrad stil har ratificerat eller anslutit sig till såväl 1951 års konvention som 1967 års protokoll. Övriga i förteckningen upptagna stater har endast ratificerat eller anslutit sig till 1951 års konvention.

<i>Algeriet</i>	<i>Jamaica</i>
<i>Argentina</i> ¹	<i>Jugoslavien</i>
<i>Australien</i>	<i>Kamerun</i>
<i>Belgien</i>	<i>Kenya</i>
<i>Botswana</i>	<i>Liberia</i>
<i>Brasilien</i> ¹	<i>Liechtenstein</i>
<i>Burundi</i>	<i>Luxemburg</i> ¹
<i>Canada</i>	<i>Madagaskar</i> ¹
<i>Centralafrikanska Republiken</i>	<i>Malta</i> ¹
<i>Colombia</i>	<i>Marocko</i>
<i>Congo (Brazzaville)</i>	<i>Monaco</i> ¹
<i>Congo (Kinshasa)</i>	<i>Nederländerna</i>
<i>Cypern</i>	<i>Niger</i>
<i>Dahomey</i>	<i>Nigeria</i>
<i>Danmark</i>	<i>Norge</i>
<i>Elfenbenskusten</i>	<i>Nya Zeeland</i>
<i>Equador</i> ¹	<i>Paraguay</i>
<i>Etiopien</i>	<i>Peru</i> ¹
<i>Finland</i>	<i>Portugal</i> ¹
<i>Frankrike</i> ¹	<i>Schweiz</i>
<i>Förbundsrepubliken Tyskland</i>	<i>Senegal</i>
<i>Gabon</i>	<i>Storbritannien</i>
<i>Gambia</i>	<i>Sverige</i>
<i>Ghana</i>	<i>Tanzania</i>
<i>Grekland</i>	<i>Togo</i>
<i>Guinea</i>	<i>Tunisien</i>
<i>Heliga Stolen</i>	<i>Turkiet</i> ¹
<i>Irland</i>	<i>Uruguay</i>
<i>Island</i>	<i>Zambia</i>
<i>Israel</i>	<i>Österrike.</i>
<i>Italien</i> ¹	

Stater, som enbart anslutit sig till 1967 års protokoll:
Swaziland
USA.

¹ Stater, som avgivit deklaration enligt artikel 1 B (1), varigenom med uttrycket "händelser som inträffat före den 1 januari 1951" skall förstås "händelser som inträffat i Europa före den 1 januari 1951".

För deklarationer och reservationer samt precisering rörande traktaternas territoriella tillämplighet, se *Multilateral Treaties*, s. 89.

4. Deklaration angående territoriell asyl

Antagen av FN:s generalförsamling den 14 december 1967. (GA Res. 2312 (XXII)).

The General Assembly,

Recalling its resolutions 1839 (XVII) of 19 December 1962, 2100 (XX) of 20 December 1965 and 2203 (XXI) of 16 December 1966 concerning the Declaration on the Right of Asylum,

Considering the work of codification to be undertaken by the International Law Commission in accordance with General Assembly resolution 1400 (XIV) of 21 November 1959,

Adopts the following declaration on territorial asylum

The General Assembly,

Noting that the purposes proclaimed in the Charter of the United Nations are to maintain international peace and security, to develop friendly relations among all nations, and to achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion,

Mindful of the Universal Declaration of Human Rights which declares in article 14 that

“(1) Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution;

(2) This right may not be invoked in the case of prosecutions

L'Assemblée générale,

Rappelant ses résolutions 1839 (XVII) du 19 décembre 1962, 2100 (XX) du 20 décembre 1965 et 2203 (XXI) du 16 décembre 1966, relatives à une déclaration sur le droit d'asile,

Tenant compte des travaux de codification qu'entreprendra la Commission du droit international conformément à la résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1959,

Approuve la déclaration suivante sur l'asile territorial :

L'Assemblée générale,

Notant que les buts énoncés dans la Charte des Nations Unies sont de maintenir la paix et la sécurité internationales, de développer les relations amicales entre toutes les nations et de réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire et en développant et encourageant le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion,

Tenant compte du fait que la Déclaration universelle des droits de l'homme dispose, en son article 14 :

« 1. Devant la persécution, toute personne a le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile en d'autres pays,

2. Ce droit ne peut être invoqué

genuinely arising from non-political crimes or from acts contrary to the purposes and principles of the United Nations”,

Recalling also paragraph 2 of article 13 of the Universal Declaration of Human Rights which states “Everyone has the right to leave any country, including his own, and to return to his country”,

Recognizing that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act and that as such it cannot be regarded as unfriendly by any other State,

Recommends that, without prejudice to existing instruments, dealing with asylum and the status of refugees and stateless persons, States should base themselves in their practices relating to territorial asylum on the following principles:

Article 1

1. Asylum granted by a State, in the exercise of its sovereignty, to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights, including persons struggling against colonialism, shall be respected by all other States.

2. The right to seek and to enjoy asylum may not be invoked by any person with respect to whom there are serious reasons for considering that he has committed a crime against peace, a war crime, or a crime against humanity, as defined

dans les cas de poursuites réellement fondées sur un crime de droit commun ou sur des agissements contraires aux principes et aux buts des Nations Unies »,

Rappelant, d'autre part, qu'il est dit au paragraphe 2 de l'article 13 de la Déclaration universelle des droits de l'homme :

« Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays »,

Reconnaissant que l'octroi par un Etat de l'asile à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme est un acte pacifique et humanitaire, et qui, en tant que tel, ne saurait être considéré inamical à l'égard d'un autre Etat,

Recommande que, sans préjudice des instruments existants ayant trait à l'asile et au statut des réfugiés et des apatrides, les Etats s'inspirent, dans leurs pratiques relatives à l'asile territorial, des principes ci-après :

Article premier

1. L'asile accordé par un Etat, dans l'exercice de sa souveraineté, à des personnes fondées à invoquer l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, y compris celles qui luttent contre le colonialisme, doit être respecté par tous les autres Etats.

2. Le droit de chercher asile et de bénéficier de l'asile ne peut être invoqué par des personnes dont on aura des raisons sérieuses de penser qu'elles ont commis un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, au sens des

in the international instruments drawn up to make provision in respect of such crimes.

3. It shall rest with the State granting asylum to evaluate the grounds for the grant of asylum.

Article 2

1. The situation of persons referred to in article 1, paragraph 1, is, without prejudice to the sovereignty of States and the purposes and principles of the United Nations, of concern to the international community.

2. Where a State finds difficulty in granting or continuing to grant asylum, States individually or jointly or through the United Nations shall consider, in a spirit of international solidarity, appropriate measures to lighten the burden on that State.

Article 3

1. No person referred to in article 1, paragraph 1, shall be subjected to measures such as rejection at the frontier or, if he has already entered the territory in which he seeks asylum, expulsion or compulsory return to any State where he may be subjected to persecution.

2. Exception may be made to the foregoing principle only for overriding reasons of national security or in order to safeguard the population, as in the case of a mass influx of persons.

3. Should a State decide in any case that exception to the principle

instruments internationaux élaborés pour prévoir des dispositions relatives à ces crimes.

3. Il appartient à l'Etat qui accorde asile de qualifier les causes qui le motivent.

Article 2

1. La communauté internationale doit se préoccuper de la situation des personnes visées au paragraphe 1 de l'article premier, sous réserve de la souveraineté des Etats ou des buts et principes des Nations Unies.

2. Lorsqu'un Etat éprouve des difficultés à donner ou à continuer à donner asile, les Etats doivent, individuellement ou en commun, ou par l'intermédiaire de l'Organisation des Nations Unies, envisager les mesures qu'il y aurait lieu de prendre, dans un esprit de solidarité internationale, pour soulager la fardeau de cet Etat.

Article 3

1. Aucune personne visée au paragraphe 1 de l'article premier ne sera soumise à des mesures telles que le refus d'admission à la frontière ou, si elle est déjà entrée dans le territoire où elle cherchait asile, l'expulsion ou le refoulement vers tout Etat où elle risque d'être victime de persécutions.

2. Il ne pourra être dérogé au principe énoncé ci-dessus que pour des raisons majeures de sécurité nationale ou pour protéger la population, comme dans le cas d'un afflux en masse de personnes.

3. Si un Etat décide en tout état de cause qu'une dérogation au prin-

stated in paragraph 1 of this article would be justified, it shall consider the possibility of granting to the person concerned, under such conditions as it may deem appropriate, an opportunity, whether by way of provisional asylum or otherwise, of going to another State.

Article 4

States granting asylum shall not permit persons who have received asylum to engage in activities contrary to the purposes and principles of the United Nations.

cipe énoncé au paragraphe 1 du présent article serait justifiée, il envisagera la possibilité de donner à l'intéressé, dans les conditions qui lui paraîtront appropriées, la faculté de se rendre dans un autre Etat, soit en lui accordant un asile provisoire, soit autrement.

Article 4

Les Etats qui accordent l'asile ne doivent pas permettre que les personnes auxquelles l'asile a été accordé se livrent à des activités contraires aux buts et aux principes des Nations Unies.

Källor och litteratur

1. Tryckta källor

Justitieombudsmannens ämbetsberättelser.

Nytt juridiskt arkiv avd. I.

Regeringsrättens årsbok.

Riksdagstrycket.

SOU 1936: 53. Utredning angående revision av bestämmelserna om utlännings rätt att här i riket vistas och därmed sammanhängande spörsmål. Stockholm 1936.

SOU 1945: 1. Betänkande med förslag till utlänningslag och lag angående omhändertagande av utlänning i anstalt eller förläggning. Stockholm 1945.

SOU 1946: 36. Betänkande angående flyktingars behandling. Stockholm 1946.

SOU 1951: 42. Betänkande med förslag till utlänningslag m. m. Stockholm 1951.

SOU 1956: 61. Ny barnavårdslag. Stockholm 1956.

SOU 1967: 18. Invandringen. Problematik och handläggning. Stockholm 1967.

Svensk författningssamling.

Svensk juristtidning (rättsfallsreferat).

Sveriges överenskommelser med främmande makter.

Dagens Nyheter.

Bundesgesetzblatt (Bundesrepublik Deutschland).

Bundesgesetzblatt (Österreich).

Bundestag-Drucksachen (Bundesrepublik Deutschland).

Das Tschechoslowakische Strafgesetzbuch. *Sammlung Ausserdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung*, nr 85. Berlin 1964.

Der polnische Strafkodex. *Sammlung Ausserdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung*, nr 92. Berlin 1970.

Der Strafkodex der Ungarischen Volksrepublik. *Sammlung Ausserdeutscher Strafgesetzbücher in deutscher Übersetzung*, nr 83. Berlin 1964.

”Die Flüchtlingseigenschaft im Sinne von Artikel 1 der Flüchtlingskonvention v. 28.7.1951 im Zusammenhang mit den deutschen Entschädigungsgesetzen”, i *Rechtsprechung zum Wiedergutmachungsrecht* 1968, s. 150 ff.

European Treaty Series.

Gemeinsames Ministerialblatt (Bundesrepublik Deutschland).

Intergovernmental Committee on Refugees. Preparatory Documents concerning the adoption of an Identity and Travel Document for refugees coming within the mandate of the Intergovernmental Committee. London 1946.

Journal Officiel (France).

League of Nations. Official Journal.

League of Nations. Treaty Series.

Moniteur Belge.

Odelstingsproposisjon nr 18 (1959—60) (Norge).

United Nations. Documents.

United Nations. A Study of Statelessness. New York 1949 (UN Publ. 1949. XIV.2).

United Nations. Treaty Series.

United Nations High Commissioner for Refugees. Jurisprudence de la Commission de Recours des Réfugiés. Paris 1961.

2. Otryckta källor

Stencil In 1969: 3. Formerna för handläggning av ärenden om utlännings avlägsnande från Sverige.

Stencil In 1971: 5. Förvaltningsreformen och utlänningsärendena.

Stencil Ju 1971: 14. Åtalsrättskommitténs förslag till nya regler om beivrande av vissa brott, begångna av utlänningar.

Handlingar ur Nationernas Förbunds arkiv (Genève).

Handlingar ur Statens invandrarverks arkiv.

Handlingar ur utlänningsnämndens arkiv.

Skrivelser från Statens invandrarverk och UNHCR till författaren.

League of Nations. Documents.

Organization of African Unity. Documents.

United Nations. Documents.

United Nations High Commissioner for Refugees. Eligibility. Geneva 1962. (Stencil. Ej utgiven.)

3. Litteratur

Astengo, M., "Die Betreuung politischer Flüchtlinge in Italien, einem Land ersten Asyls", i *Garmisch*, s. 38 ff.

Baumann, J., Strafrecht. Allgemeiner Teil. 5. Auflage. 1968.

Beckman, N., Svensk domstolspraxis i internationell rätt. Stockholm 1959.

Beckman, N., *Holmberg, C.*, *Hult, B.*, *Strahl, I.*, Brottsbalken jämte förklaringar. Band II. Stockholm 1967.

Björling, J., *Lindencrona, G.*, Utlänningslagen jämte dithörande författningar. Stockholm 1955. Cit.: *Björling—Lindencrona*.

Crona, B., "Utlänningslagen eller utlänningslagen?" i *FT* 1947, s. 338 ff.

Dahm, G., Völkerrecht. Band I. Stuttgart 1958.

Eek, H., Om främlingskap. Stockholm 1955.

— Folkrätten. Stockholm 1963.

Ermacora, F., "Asylwerber und gesetzlicher Richter", i *JBl* 1965, s. 601 ff.

— "Non-protection of Refugees by Their State of Nationality", i *Nansen-Symposium* 1971.

Feneberg, H., "Das Recht der politisch Verfolgten in der Bundesrepublik Deutschland", i *Garmisch*, s. 65 ff.

Franz, F., Das Asylrecht der politisch Verfolgten Fremden nach internationalem und deutschem Recht. Berlin 1961. Cit.: *Franz*.

— "Asylanspruch der politisch Verfolgten", i *Heilsbronn*, s. 77 ff.

— "Das Asylrecht im Schatten der Flüchtlingskonvention", i *DVBt* 1966, s. 623 ff.

Gihl, T., Huvuddragen av den allmänna folkrätten. Stockholm 1956.

Grahl-Madsen, A., Commentary on the Refugee Convention 1951. Vol. I—III. Geneva 1963. (Stencil)

— "Expulsion of Refugees", i *Vertreibung*, s. 99 ff.

— The Status of Refugees in International Law. Vol. I. Leyden 1966. Cit.: *Grahl-Madsen*.

— "Asylretten i Norden", i *TfR* 1967, s. 302 ff.

Hambro, E., The Problem of Chinese Refugees in Hong Kong. Leyden 1955.

— "Asylrett og utleveringsplikt", i *TfR* 1960, s. 29 ff.

Hewen Goedhart, G. J. v., "The Problems of Refugees", i *Recueil* 1953 I, s. 261 ff.

Holborn, L. W., "The Legal Status of Political Refugees", i *AJIL* 1938, s. 680 ff.

— The International Refugee Organization. London 1956.

Holmbäck, Å., "Förenta Nationerna och asylrätten", i *SOU* 1951: 42, s. 285 ff.

Kanein, W., Das Ausländergesetz und die wesentlichen fremdenrechtlichen Vorschriften. Berlin 1966. Cit.: *Kanein*.

Karlgren, Hj., Kortfattad lärobok i internationell privat- och processrätt. 4 uppl. Lund 1971.

Kimminich, O., Asylrecht. Berlin 1968.

Lauterpacht, H., "The Universal Declaration of Human Rights", i *BYIL* 1948, s. 354 ff.

— International Law and Human Rights. London 1950.

Malmgren, R., Sundberg, H. G. F., Petré, G., Sveriges grundlagar. 11 uppl. Stockholm 1971.

Melander, G., "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", i *Nansen Symposium* 1971.

- Morgenstern, F.*, "The Right of Asylum", i *BYIL* 1949, s. 327 ff.
- Pfeifer, H.*, "Der Stand der Menschenrechte und Grundfreiheiten unter besonderer Berücksichtigung des Flüchtlingsrechtes in Österreich", i *Die Menschenrechte*, s. 220 ff.
- "Das Asylrecht in Österreich", i *Asylrecht*, s. 94 ff.
- Ragnemalm, H.*, Förvaltningsbesluts överklagbarhet. Lund 1970.
- Robinson, N.*, Convention Relating to the Status of Refugees. Its History, Contents and Interpretation. A Commentary. New York 1955. (Stencil)
- Schnyder, F.*, "Les aspects juridiques actuels du problème des réfugiés", i *Recueil* 1965 I, s. 340 ff.
- Sinha, S. P.*, Asylum and International Law. Haag 1971.
- Stefani, G., Levasseur, G.*, Droit pénal général et Criminologie. 1957.
- Strömberg, H.*, Allmän förvaltningsrätt. 6 uppl. Lund 1972.
- Folkrätt. Lund 1970.
- Sørensen, M.* (ed.), Manual of Public International Law. New York 1968.
- Weis, P.*, "Legal Aspects of the Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees", i *BYIL* 1953, s. 478 ff.
- "The International Protection of Refugees", i *AJIL* 1954, s. 193 ff.
- "The International Status of Refugees and Stateless Persons", i *Clunet* 1956, s. 1 ff.
- "The Concept of the Refugee in International Law", i *Clunet* 1960, s. 928 ff.
- "Territorial Asylum", i *IJIL* 1966, s. 173 ff.
- "The 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees and Some Questions of the Law of Treaties", i *BYIL* 1967, s. 39 ff.
- "The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and Human Rights", i *HRJ* 1968, s. 243 ff.
- "Recent Developments in the Law of Territorial Asylum", i *HRJ* 1968, s. 378 ff.
- Weis, P., Jahn, E.*, "Die Vereinten Nationen und die Flüchtlinge", i *Handbuch*, s. 245 ff.
- Vernant, J.*, The Refugee in the Post-War World. London 1953. Cit.: *Vernant*.
- Westerberg, O.*, Om rättskraft i förvaltningsrätten. Stockholm 1951.
- Wierer, R.*, "Asylrecht", i *Handbuch*, s 76 ff.
- Zink, K. F.*, Das Asylrecht in der Bundesrepublik Deutschland nach dem Abkommen vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge unter besonderer Berücksichtigung der Rechtssprechung der Verwaltungsgerichts. Nürnberg 1962. Cit.: *Zink*.
- "Zur Bestimmung des Begriffs 'Verfolgung' im Sinne des Abkommens vom 28. Juli 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge", i *Garmisch*, s. 115 ff.

Förkortningar

AJIL	American Journal of International Law.
ALU	Andra lagutskottet.
AsylG	Bundesgesetz über die Aufenthaltsberechtigung von Flüchtlingen im Sinne der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (Asylgesetz) (Österreich).
Asylrecht	Asylrecht als Menschenrecht. <i>Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen</i> . Band V. Wien 1969.
AuslG	Ausländergesetz vom 28. April 1965 (Bundesrepublik Deutschland).
BGBI	Bundesgesetzblatt.
BrB	Brottsbalken.
BvL	Barnavårdslag 29 april 1960.
BYIL	British Yearbook of International Law.
Clunet	Journal du Droit International.
Die Menschenrechte	Die Menschenrechte. Entwicklung — Stand — Zukunft. <i>Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen</i> . Band II. Wien 1966.
DVBI	Deutsches Verwaltungsblatt.
ECOSOC	Ekonomiska och sociala rådet (FN).
ETS	European Treaty Series.
FLU	Första lagutskottet.
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift.
GA Res.	FN:s generalförsamlings resolution.
GAOR	Official Records of the General Assembly.
Garmisch	2. Internationales Asyl-Colloquium 1964. <i>Schriftenreihe der Deutschen Nansen-Gesellschaft</i> , Heft 4. Köln 1965.
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt.
Handbuch	Handbuch des internationalen Flüchtlingsrechts. <i>Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen</i> . Band I. Wien 1960.
Heilsbronn	Heilsbronn-Colloquium 1963. <i>Schriftenreihe der Deutschen Nansen-Gesellschaft</i> , Heft 3. Augsburg 1963.
HRJ	Human Rights Journal.
IGCR	Intergovernmental Committee on Refugees.
IJIL	Indian Journal of International Law.
IRO	International Refugee Organization.
JBl	Juristische Blätter.
JCRR	Jurisprudence de la Commission de Recours des Réfugiés.

JK	Justitiekanslern.
JO	Justitieombudsmannen (s ämbetsberättelse).
KK	Kunglig kungörelse.
KPr	Kunglig proposition.
Kungl. Maj:t	Kunglig Majestät.
LoN	League of Nations.
LoN Doc.	League of Nations. Document.
LoNOJ	League of Nations. Official Journal.
LoNTS	League of Nations. Treaty Series.
LU	Lagutskottet.
NJA	Nytt juridiskt arkiv avd. I.
Nansen Sympo- sium 1971	Refugees as Catalysts in Law and Society. Nansen Symposium 1971. (Utkommer under 1972.)
Nord.UtlämnL	Lag 5 juni 1959 om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge.
NvL	Lag 27 juli 1954 om nykterhetsvård.
OAU	Organization of African Unity.
OFPPA	Office Français de Protection des Réfugiés et Apatrides.
Recueil	Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye.
RegR	Regeringsrätten.
RF	Regeringsformen.
Rskr	Riksdagens skrivelse.
RÅ	Regeringsrättens årsbok.
SFS	Svensk författningssamling.
SL	Strafflag 16 februari 1864.
SOU	Statens offentliga utredningar.
SU	Statsutskottet.
SvJT	Svensk juristtidning.
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter.
TfR	Tidsskrift for Rettsvitenskap.
UN Doc.	Förenta Nationernas dokument.
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees.
UNRWA	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees.
UNTS	United Nations. Treaty Series.
UtlK	Utlänningskungörelse 4 juni 1954 respektive 23 maj 1969.
UtlL	Utlänningslag 30 april 1954.
UtlämnL	Lag 6 december 1957 om utlämning för brott.
UU	Utrikesutskottet.
Vertreibung	Vertreibung, Zuflucht, Heimat — Expulsion, Refuge, Domicile. <i>Abhandlungen zu Flüchtlingsfragen</i> . Band III. Wien 1962.

1. Inledning

9

1. Ämnets avgränsning och disposition 9
2. Terminologi 10
3. Rättskällorna 13
 1. Internationella överenskommelser 13
 2. Juridiskt icke bindande deklarationer 21
 3. Svensk lagstiftning 22
 1. Tidigare lagstiftning 22
 2. 1954 års utlänningslag 23
 3. Annan lagstiftning av betydelse för politiska flyktingars rättsställning 32
4. Redovisning av materialet för undersökningen 33

2. Innebörden av begreppet "politisk flykting"

36

1. 1951 års flyktingkonvention 36
2. 1954 års utlänningslag 38
 1. Inledning 38
 2. Skillnader mellan 1951 års flyktingkonvention och 1954 års utlänningslag 39
3. Innebörden av uttrycket "hemland" 41
4. Innebörden av uttrycket "risk för förföljelse" 43
 1. Inledning 43
 2. Rekvisitet "risk för förföljelse" enligt svensk praxis 43
 3. Analys av rekvisitet "risk för förföljelse" 56
 4. Kravet på bevisning 59
5. Innebörden av uttrycket "förföljelse" 61
 1. Inledning 61
 2. Kränkning av de mänskliga rättigheterna 63
 3. Straff för politiskt brott 65
 4. Straff för annat brott än politiskt 73
 5. Utövare av förföljelsen 75
6. Grunderna för politisk förföljelse 75
 1. Risk för förföljelse på grund av utlännings härstamning 76
 2. Risk för förföljelse på grund av tillhörighet till viss samhällsgrupp 76
 3. Risk för förföljelse på grund av religiös uppfattning 77
 4. Risk för förföljelse på grund av politisk uppfattning 77
 5. Risk för förföljelse på grund av politiska förhållanden 78
 1. Illegalt gränsöverskridande m. m. 79
 2. Avvikande från militärtjänst etc. 89

3. Omständigheter, som tillkommit sedan utlänningslämnat hemlandet 91
4. Övriga orsaker, som innebär risk för förföljelse på grund av politiska förhållanden 93
5. Slutsatser rörande risk för förföljelse på grund av politiska förhållanden 95
7. Rekvisitet "avsaknad av hemlandets skydd" 96

3. Utlänningslagens regler om rätt till asyl 98

1. Inledning 98
2. 1951 års flyktingkonvention 100
3. 1954 års utlänningslag 100
 1. Huvudregeln angående rätt till fristad 100
 2. Inskränkningar i rätten till fristad 103
 1. Begränsningen "synnerliga skäl" 103
 2. Begränsningen "då han är i behov därav" 106

4. Formerna för prövning av politiskt flyktingskap 111

1. 1951 års flyktingkonvention 111
2. Formerna för prövning av flyktingskap i några främmande stater 112
 1. Belgien 112
 2. Frankrike 113
 3. Förbundsrepubliken Tyskland 113
 4. Italien 114
 5. Österrike 114
3. Formerna för prövning av politiskt flyktingskap enligt svensk rätt 116
 1. Inledning 116
 2. Prövning i tillståndsärenden 116
 3. Prövning i avlägsnandeärenden 117
 1. Avvisning 117
 2. Förpassning 122
 3. Förvisning 127
 4. Utvisning 136
 4. Prövning i verkställighetsärenden 139
 5. Prövning i samband med återbrytande av avlägsnandebeslut 146
 6. Prövning i samband med utfärdande av resedokument 146
 7. Slutsatser rörande innebörden av UtL 2 § första stycket 147

5. Legitimationshandling och resedokument för politisk flykting 149

1. 1951 års flyktingkonvention 149
2. Lagstiftning rörande resedokument i några främmande länder 150
3. Främlingspass och resedokument enligt svensk rätt 151
 1. Inledning 151
 2. Främlingspass 153

3. Resedokument 155

1. Allmänna synpunkter 155
2. Praxis rörande utfärdande av resedokument 156
 1. Flyktingar för vilka Sverige är första asylland 156
 2. Kollektivt överförda flyktingar 157
3. Innebörden av uttrycket "tungt vägande skäl hänförliga till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen" 159
4. Möjligheten att överklaga ett beslut om avslag på ansökan om resedokument 160
5. Den rättsliga betydelsen av ett beslut att utfärda resedokument 162
 1. Den rättsliga betydelsen enligt svensk praxis 162
 2. Kritik av svensk praxis 165
 1. Problemet ur folkrättslig synpunkt 166
 2. Problemet ur internrättslig synpunkt 169

6. Förverkande av asyl

171

1. Inledning 171
2. 1951 års flyktingkonvention 172
3. Förverkande av asyl enligt svensk rätt 181
 1. Inledning 181
 2. Förverkande av asyl på grund av brott 187
 1. Rekvisitet "synnerligen grov brottslighet" 188
 1. Allmänna synpunkter 188
 2. Svensk praxis 188
 2. Rekvisitet "fara för allmän ordning och säkerhet" 199
 1. Allmänna synpunkter 199
 2. Svensk praxis 200
 3. Förföljelserekvisitet 204
 1. Allmänna synpunkter 204
 2. Svensk praxis 205
3. Förverkande av asyl på grund av säkerhetsskäl 209

7. Upphörande av flyktingskap

212

1. Inledning 212
2. Flyktingen begagnar sig åter av hemlandets skydd 213
3. Återförvärv av tidigare medborgarskap 217
4. Naturalisation 218
5. Frivillig repatriering 220
6. Ändrade förhållanden i flyktingens hemland 224
 1. 1951 års flyktingkonvention 224
 2. 1954 års utlänningslag 233
7. Slutsatser rörande upphörandegrunderna i 1951 års flyktingkonvention 248

Bilagor

1. Utdrag ur Konventionen angående flyktingars rättsliga ställning.
Genève den 28 juli 1951 255
2. Utdrag ur Protokoll angående flyktingars rättsliga ställning.
New York den 31 januari 1967 266
3. Förteckning över stater, som före den 1 januari 1972 har deponerat sina ratifikations- eller anslutningsinstrument till 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning respektive 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning 268
4. Deklaration angående territoriell asyl 270

Källor och litteratur 274

Förkortningar 278

Norstedts

ISBN 91-1-720031-8